



Het Brandt-rapport is vlees noch vis

DR. A. E. VAN NIEKERK

Inleiding

Wordt er in het overigens zo kritiekvaardige Nederland niet met te veel égarde geschreven over alles wat met de ontwikkelingsproblematiek te maken heeft? In Nederland teruggekeerd — na een verblijf van vele jaren in het onderontwikkelde Zuiden — vraag ik me dat dikwijls af: zouden er behalve scribenten die zich bezighouden met maatschappij- of literatuurkritiek ook niet ontwikkelingscritici moeten zijn? Een goede „test-case” voor die vraag levert het z.g. Brandt-rapport: wie — zoals schrijver dezès — de commentaren op dit rapport (door sommigen al het belangrijkste sociale document van de 20ste eeuw genoemd) gedurende anderhalf jaar heeft gevolgd, moet getroffen worden door het contrast tussen degenen die het (buiten Nederland) hekelen en degenen die het (in Nederland) bewieroken.

Tot de laatste categorie hoort de beschouwing die prof. Tinbergen in *ESB* van 5 maart 1980 aan het onderwerp wijdde en die het warme onthaal dat het rapport allerwegen ten deel viel, vertolkte. Het Nederlandse publiek althans reageerde met zo iets als een staand applaus: het had voor de helft aan de totstandkoming van het rapport meebetaald en gaf uiting aan zijn waardering voor het resultaat toen de commissie het rapport in het Haagse Congresgebouw kwam aanbieden. Tinbergen toonde zich „voldaan” over „304 dichtbedrukte pagina's vol goede argumenten om onze overleving eindelijk eens als een ernstig vraagstuk te zien en een daarmee overeenkomende politiek te voeren zolang het nog kan”.

Nadien is het een beetje stil geworden. Die stilte zou de commissie niet kunnen worden aangewreven, ware het niet dat één van de in haar „terms of reference” vervatte opdrachten nu juist luidde „above all to carry conviction with decision-makers and with public opinion that profound changes are required in international relations”. Ook werd de Brandt-commissie gevraagd „to shift the framework of debate so that public opinion will be led to see the problem ... not in terms of „the rich helping the poor” but of the developing

countries achieving a just return for their own productive efforts and the developed countries working in co-operation with them” ... (blz. 297). Op dit stuk van haar opdracht — het mobiliseren van de publieke opinie — zou de commissie nu eigenlijk wel een eerste woord van kritiek verdienen.

De uitgebleven kritiek

Waarom is die opinievorming — of althans het kritische deel daarvan — uitgebleven? Is het misschien zo dat het leven van kritiek op zodanig eminente en onbaatzuchtige personen als Willy Brandt en de zijnen, als haast even onbetamelijk wordt gevoeld als het werpen van een smet op zo iets moois als het Rode Kruis? Wordt men — met name in Nederland — niet onmiddellijk verdacht als men de doelstellingen en het beleid van de internationale samenwerking onderwerpt aan dezelfde toets der kritiek, die men toepast op degenen die voor andere aspecten van het openbaar beleid verantwoordelijk zijn?

Een eerste poging om die stilte te doorbreken is intussen gedaan door het nog zeer jonge *Third World Quarterly* dat — nu in zijn tweede jaargang — een goed deel van zijn laatste wintereditie aan dit thema heeft gewijd. De kritische teneur daarvan is ook daarom zo belangwekkend omdat het tijdschrift zich uitdrukkelijk ten doel stelt „to assist in the evolution of a fundamentally just and equitable relationship between the Third World and the developed countries and to create greater awareness of the problem of poverty, hunger and ignorance in the Third World”. Kortom, een medium dat geëngageerd is met het Zuiden en dat desondanks van de al evenzeer geëngageerde boodschap van Willy Brandt niet veel overeen laat. Hoe kan dat?

Tekortkomingen

Men moet zich allereerst afvragen of de commissie wel de juiste toonzetting heeft getroffen met een rapport dat, als

het zich al niet in zijn eigen retoriek verblindt zijn argumentatie meer zoekt in de kracht van het sermoen dan in de kracht van het zakelijke betoog. Nu kan men stellen dat van een commissie die zo duidelijk, en ook zo opzettelijk, uit(ex-)politici bestond, ook niet anders verwacht kon worden dan dat zij het publiek zou trachten te winnen voor de zaak van de derde wereld. Dat is juist. Maar men vergeet niet dat dit publiek (dat nu al, meer dan tien jaar geleden het geval was, voor een goed deel gelovig is) nu toch wel wat meer wil dan alleen op zijn morele verantwoordelijkheid te worden aangesproken. Door een haast evangelische toonzetting te kiezen, lijkt men te vervallen in de fout die onze vorige minister van Ontwikkelingssamenwerking — tevens lid van de Brandt-commissie — eens aanduidde als „het bekeren van de bekeerden”. Dat zou nog zo erg niet zijn als er niet ruim 10 jaar geleden — toen onder auspiciën van de Commissie-Pearson — een soortgelijk rapport is verschenen. Ook Tinbergen, die overigens voor beide even waarderend blijft, wijst erop dat een belangrijk deel van wat de Commissie-Brandt nu zegt, de lezer herinnert aan wat hij „een verloren decennium geleden in het rapport-Pearson heeft kunnen lezen”.

En daar zit meteen een tweede tekortkoming: er is ten principale niets nieuws onder de zon. Dat geldt zelfs voor wat als de belangrijkste noviteit lijkt te gelden: de oprichting van een Wereldontwikkelingsfonds, een voorstel dat in feite teruggaat naar wat destijds het „Special United Nations Fund for Economic Development” heette en dat later via een omweg is uitgegroeid tot wat nu het „United Nations Development Programme” (UNDP) is. Daarmee wil nog niet gezegd zijn dat het nieuwe fonds er helemaal niet moet komen, maar enige aanspraak op oorspronkelijkheid kan er nauwelijks aan worden ontleend.

Die aanspraak zou eigenlijk veel meer kunnen gelden voor een ander aspect dat echter in zijn consequenties nu juist tot de minst positieve gerekend moet worden: een volbaar engagement met het Zuiden, om niet te zeggen een vorm van partijdigheid tegen het Noorden. Dat engagement is vooral zo opvallend gezien het feit dat de commissie toch voor de helft bestond uit Noorderlingen die ook niet allen als uitgesproken devoten van het Zuiden te boek stonden. Het rapport ademt trouwens niet alleen een wat anti-Noordse geest, maar toont zich ook nogal clement tegenover het Oosten (dat zich nog steeds afzijdig houdt met het argument dat uitsluitend het kolonialisme van het Noorden voor de Noord-Zuidkwestie verantwoordelijk is), alsook tegenover de autoritaire regimes die vanuit het Zuiden wel ageren voor een hervorming van de Internationale Economische Orde, maar die in eigen land weigeren soortgelijke hervormingen door te voeren. Wat dit laatste betreft wijst de commissie zelfs uitdrukkelijk de sugges-

tie van de hand „that changes in domestic policy must be a prior condition for reform in the global system” (blz. 126).

Er kunnen goede gronden geweest zijn — zij worden helaas niet vermeld — om de accenten zo en niet anders te leggen. En er is op zich ook geen bezwaar tegen om nu, desnoods wederom, de zaak van de derde wereld te bepleiten, zeker nu de jaren tachtig zich voor de internationale samenwerking als een krimpde horizon beginnen af te tekenen. Maar deze zaak is toch niet met elk *manifesto* gediend: de Noord-Zuid dialoog verkeert al jaren in een impasse, en de opdracht van de commissie luidde deze te doorbreken met aanbevelingen over „what in their mutual interest both developed and developing countries should do”. Door op dit moment wederom een eenzijdig accent te leggen op de belangen van het Zuiden, draagt men er weinig toe bij om het Noorden in een hervatting van die dialoog te interesseren. En het was nu juist de opdracht van de commissie om dat onderhandelingsklimaat — dat wellicht nog nooit in de geschiedenis zo slecht geweest is als nu — te verbeteren. In plaats daarvan heeft het Noorden het rapport praktisch doodgewezen, en dat is een meer subtiele vorm van verwerping dan de openlijke afwijzing. Het lijkt erop dat het onderhandelingsklimaat door de publikatie van het rapport eigenlijk niet beter maar slechter geworden is.

Te weinig heeft de commissie de economische crisis van het Westen als vertrekpunt genomen. Die crisis slaat niet alleen in het feitelijke economisch verkeer terug naar de derde wereld, maar ook in het denken daarover. Waarom heeft men in wat met een nogal pretentieuze titel een „Programme for survival” heet, niet ook geprobeerd enig houvast te bieden aan degenen die vinden dat nu ook de overleving van het Noorden op het spel begint te staan. Dat zou de receptiviteit — en de weerklank — van het rapport aanzienlijk hebben vergroot. Er is geen twijfel aan — „onze man in Genève, Jan Pronk, wees daar in een recent tv-interview nog eens op — dat in zo'n klimaat de zendingssijver contraproductief wordt en dat enig programma dat vandaag de dag internationale steun wil verwerven, voldoende realiteitsgehalte moet hebben om ook voor het Noorden interessant en daarmee onderhandelbaar te kunnen zijn. Het Brandt-rapport is dat niet want — zoals dat een overlevingsprogramma betaamt — het laat slechts een keus toe tussen leven en dood, tussen alles of niets. Juist met de politieke ervaring die bij de meeste commissieleden kon worden verondersteld, hadden zij de marges van de politieke haalbaarheid beter moeten afstellen, alvorens hun boodschap de wereld in te sturen.

Op dit punt dringt zich een interessante vergelijking op met een ander rapport dat deze marges veel beter heeft onderkend en dat ook inhoudelijk eigenlijk veel belangwekkender is, het rapport *In-*

terfutures van de OECD. De OECD is nogal eens (naar mijn gevoel geheel ten onrechte) een overdosis aan technocratisch vernuft verweten, een verwijt dat nogal gauw wordt gemaakt zodra er cijfers en tabellen op papier verschijnen. Maar ook als dat verwijt terecht zou zijn, dan nog bieden de door de OECD beschreven scenario's een uitgebreid scala van onderhandelbare alternatieven, zonder dat aan de beide provocatieve uitersten, praxis en utopia, wordt voorbijgegaan. De Brandt-commissie heeft zich daarentegen te veel de gevangene gemaakt van het laatste. De „tour de force” die de commissie gemaakt heeft om van daaruit toch een brug te slaan naar het Noorden, komt in wezen neer op een telkens terugkerende verwijzing — vooral bij monde van Willy Brandt, die daaraan het gros van zijn inleiding wijdde — naar het belang dat zowel Noord als Zuid in hun beider overleving zouden hebben: zowel economisch als politiek is het Noorden gebaat bij de vooruitgang van het Zuiden, en vice-versa natuurlijk. Zo'n ongekwificeerd argument is vandaag de dag nauwelijks meer te verkopen. Het Pearson-rapport kon er zo'n 10 jaar geleden nog zijn voordeel mee doen, maar sindsdien is het ontwikkelingsdenken — althans in zijn meer extreme vorm — op een punt beland, waarop de belangen van Noord en Zuid slechts als tegengesteld kunnen worden gezien, waarin alleen met de z.g. „newly industrializing countries” een verhouding van interdependentie wordt erkend. Minister De Koning, die toch niet bepaald van extreme denkbelden kan worden verdacht, was nu dan ook één van de eersten die de premisse van een *belangengemeenschap* tussen Noord en Zuid openlijk in twijfel trok. Bij eerdere gelegenheden heeft ook één van zijn belangrijkste adviseurs, prof. Van Dam, erop gewezen dat de Noord-Zuidverhouding zich ontwikkelt van een verplichtende *charitas* tot een zakelijk gevecht, d.w.z. tot een *belangenstrijd*. In een wereld die behoefte heeft aan een strategie van „conflict-management” staat de Brandt-commissie wat wereldvreemd te peinzen over hoe mooi het allemaal zou zijn als de mensheid de handen ineen zou slaan.

Marshall-plan

Wat de commissie in feite voorstelt is zoiets als een Marshall-plan voor het Zuiden, d.w.z. een plan waarin vooral de overdracht van geldelijke middelen centraal staat. Ter rechtvaardiging daarvan wordt bij herhaling gesuggereerd en ook uitdrukkelijk gesteld (blz. 43) dat „the South needs above all finance”. Dit is een elementaire vergissing. In de ontwikkelingsliteratuur is de analogie met het naoorlogse Europa al vele malen ten tonele gevoerd en telkens weer verworpen. In het overigens ontredde Europa waren er nog het menselijk po-

tentieel, de ondernemerscapaciteit en het politiek-bestuurlijke vermogen waardoor een substantiële kapitaalinjectie op korte termijn vruchten kon afwerpen. In het gros van het Zuiden gaat het daarentegen om opbouw, niet om wederopbouw, d.w.z. om sociaal-economische, organisatorische en bestuurlijke hervormingen die — als ze al kapitaal nodig hebben — dat altijd wel ergens kunnen krijgen.

Het is trouwens tegen de achtergrond van de wereldrecessie niet erg realistisch om te veronderstellen dat het Noorden bereid — of zelfs maar in staat — zou zijn om in te stemmen met een belangrijke uitbreiding van de financiële concessies, en dat ook nog overwegend in multilateraal verband te doen, d.w.z. via instellingen waarin de ontwikkelingslanden „a greater role in decision-making and management” (blz. 218) zouden moeten krijgen. Wie zoiets verlangt — een rijke, maar niet meer zo rijke, geldschiet die geacht wordt nog wat dieper in de buidel te tasten en tegelijk de zeggenschap over de besteding ervan nog verder prijs te geven — is al bijna een Don Quichotte. Dit te meer omdat de economische analyse die achter het World Development Fund zit — en die het moet rechtvaardigen — teruggrijpt op het heel oude adagio van de koopkracht: volgens dit adagio mist het Zuiden de vraagcapaciteit om te kunnen fungeren als de afzetmarkt die het industriële apparaat van het Noorden nodig heeft. Hier paart men de eerder genoemde *belangengemeenschap* aan een internationale vorm van „pump-priming” à la Keynes. Ook Tinbergen lijkt die gedachte toegedaan als hij Brandt instemmend citeert: „Alleen als wij onze markten openstellen voor industrie-producten uit de Derde Wereld, zullen wij ook naar hen kunnen uitvoeren”, waarmee terloops ons werkloosheidsprobleem wordt opgelost.

Tegen deze „Keynesian paradoxes in the Brandt-report” is vooral André Gunter Frank fel van leer getrokken. Als rechtgeaard marxist heeft Frank met Keynes nooit veel opgehad, ook niet met diens devies in de jaren dertig en veertig. Maar ook wie zijn marxistische stokpaardje niet wenst te berijden, moet hem een heel eind kunnen volgen in de kern van zijn anti-Brandt-filippica: de crisis van het Noorden is geen conjunctuurverschijnsel. Het is niet de crisis van onderconsumptie die Keynes aantrof en die met een stimulans aan de vraagzijde — van binnenuit of vanuit het Zuiden — kan worden gecorrigeerd. Het gaat veeleer om een proces van industriële herstructurering waarin alleen een doorbraak naar innovatie, naar een technologisch meer hoogwaardige productie nog uitkomst kan bieden, overigens met alle problemen — zoals dat van de werkgelegenheid — van dien. Het is een illusie te menen dat de koop-

kracht voor die doorbraak essentieel is, of zelfs maar ter zake doet.

Trouwens, Keynes zou zich wel eens in zijn graf kunnen omdraaien in de wetenschap dat hij nu ook te hulp wordt geroepen voor problemen die, hoewel op het eerste gezicht analoog, toch een heel andere dimensie krijgen zodra zij — voorbij het bereik van een nationale economie — op de Noord-Zuidas worden geprojecteerd. Tussen het behoeftenpatroon van het Zuiden — een patroon van „basic needs” als voedsel, kleding, huisvesting, medische en sociale voorzieningen — en de aanbodstructuur van het Noorden bestaat immers een kwalitatieve kloof die — ook als deze behoeften in een effectieve vraag zouden worden omgezet — alleen maar groter zal worden als het Noorden — na de huidige crisis — een tijdperk van technologische vernieuwing zou binnentreden. De vraag hoe die kloof ooit gedicht zal worden, zal misschien nog lang onbeantwoord blijven, maar één ding is zeker: een World Development Fund of enige andere Keynesiaanse trouvaille zal daarop van weinig of geen invloed zijn.

Tot zover de kritiek uit het Zuiden 1). Daarnaast is er vanuit het Noorden een geluid dat in deze beschouwing slechts terloops kon worden verwerkt: het Britse tijdschrift *Encounter* heeft zich intussen (december 1980) onder de titel „What's wrong with the Brandt-report” op het thema geworpen met een kritiek die het

rapport vrijwel tot de grond toe afbreekt.

Is het verwonderlijk — dit ter illustratie van de vraag die in de aanhef van dit artikel werd gesteld — dat de wereld nauwelijks — of hoogstens ten negatieve — geïmponeerd blijkt te zijn door dit overlevingsprogramma? En dat was — zelfs afgezien van haar inhoudelijke tekortkomingen — toch eigenlijk het wezen van de opdracht.

A. E. van Niekerk

1) Dat de Brandt-commissie in het Zuiden de boot gemist heeft, blijkt ook nog eens uit het feit dat zeshonderd derde-wereldeconomen — ter vergadering bijeen in de Cubaanse hoofdstad Havanna — het rapport hebben veroordeeld als „beantwoordend aan de imperialistische strategie en strijdig met vestiging van een werkelijk nieuwe internationale orde”. Een tragisch verwijt voor een commissie die zich zo sterk had gemaakt voor het Zuiden.