

Het ontwikkelingsvraagstuk: jaren van verandering

DR. F. VAN DAM*

Sinds 1979 is het ontwikkelingsvraagstuk in veel opzichten van karakter veranderd. Deze veranderingen hebben tot grote verwarring geleid. Als gevolg hiervan is het beleid voor ontwikkelingssamenwerking op belangrijke onderdelen richtingloos geworden. In dit artikel beschrijft de auteur welke veranderingen zich in de afgelopen jaren met name op economisch en politiek gebied hebben voltrokken en wat deze veranderingen voor bepaalde aspecten van het ontwikkelingsvraagstuk en het ontwikkelingsbeleid betekenen. Op basis hiervan tracht hij enkele hoofdlijnen aan te geven voor de ontwikkelingssamenwerking in de naaste toekomst.

Verwarring

Verandering leidt tot verwarring. Sinds 1979 is het ontwikkelingsvraagstuk in veel opzichten en in hoog tempo anders geworden. Daardoor is grote verwarring ontstaan.

Deze veranderingen hebben zich vooral op economisch gebied voltrokken: de recessie, de hoge rentestand, de lage grondstofprijzen, de schulden en de voedseltekorten. Maar ze vinden ook op andere terreinen plaats met belangrijke economische gevolgen. Zo heeft het nieuwe fundamentalisme van de Katholieke Kerk, de Islam en het Amerikaans protestantisme geleid tot een beweging die de programma's voor geboortenbeperking in de ontwikkelingslanden fnuikt. Hun fundamentalisme heeft ook geleid tot nationalisme en daardoor tot verzet tegen internationale instellingen.

De verwarring is nog toegenomen door onderwerpen die slechts op afstand met het ontwikkelingsvraagstuk te maken hebben, met het ontwikkelingsprobleem te vermengen, zoals ontwapening, vrouwenemancipatie, cultuur, communicatie en mensenrechten. Daardoor is de chaos vrijwel compleet 1).

Voor sommigen betekenen de veranderingen het verdwijnen van oude idealen en zij hopen dat de tijd van weleer terugkeert. Zo stelt Jan Pronk: „We zitten in een neergang waarin de bereidheid ontwikkelingsvraagstukken internationaal aan de orde te stellen totaal ontbreekt. Het dieptepunt daarin is nog lang niet bereikt”. En verder: „Ook nu zal er een reactie komen. De vraag is alleen waneer” 2).

Anderen keren zich tegen wie de veranderingen beschrijft. Louis Emmerij verwijt mij oppervlakkigheid, opportunisme, gezigzag en bijziendheid 3). Het is de woede tegen de brenger van de in zijn ogen slechte boodschap.

Pronks wachten op betere tijden en Emmerij's woede leiden tot niets. Het is zinvoller om in kaart te brengen hoe de veranderingen zijn ontstaan, wat hun betekenis is voor het ontwikkelingsvraagstuk en hoe op basis daarvan een beleid van ontwikkelingssamenwerking voor de toekomst kan worden geformuleerd.

Als aangrijpingspunten voor het ontwikkelingsbeleid van het Westen zijn in dit artikel het beleid van de Verenigde Staten en dat van de Wereldbank gekozen. Beide hebben een grote invloed op de Westelijke houding tegenover de derde wereld en veel initiatieven zijn uit deze bronnen afkomstig. Zo heeft de VS destijds het Marshallplan opgesteld, de „Alliance for progress” voor Zuid-Amerika geformuleerd en het initiatief genomen tot de oprichting van de „International Development Association” (IDA). De Wereldbank heeft het systeem van projectfinanciering ontwikkeld, heeft reeds in 1973 een beleid voor voorziening in de basisbehoeften van de arme landen geformuleerd en is tijdens de recente crisis met verschillende vormen van aanpassings-

programma's gekomen. Veel van deze initiatieven in het beleid van de VS en de Wereldbank zijn door Nederland nagevolgd.

Verenigde Staten

Het beleid voor ontwikkelingssamenwerking van de huidige Amerikaanse regering werd in het najaar van 1981 vorm gegeven. Het werd gepresenteerd door de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken Haig, voor de 36e Algemene Vergadering van de VN 4), door de toenmalige minister van Financiën Regan, voor de jaarvergadering van de Wereldbank en het IMF 5) en in een toespraak door president Reagan voor voor de „World Affairs Council” op 15 oktober 1981.

Het nieuwe VS-beleid heeft een viertal karakteristieken. In de eerste plaats wordt niet langer naar een apart beleid voor ontwikkelingssamenwerking gestreefd, maar naar een integrale politiek, waarin vele elementen zijn opgenomen: veiligheid, economie, politiek, culturele en humanitaire betrekkingen. Zo'n integraal beleid wordt gericht op – naast ontwikkeling – politieke en economische stabiliteit van de ontwikkelingslanden en het veiligstellen van de aanvoer van cruciale grondstoffen, zoals olie.

In de tweede plaats wordt het standpunt ingenomen dat de ontwikkeling van de arme landen primair tot stand moet worden gebracht door de particuliere sector en het daarbij behorende vrijemarktmechanisme. Om tot ontplooiing te kunnen komen dienen de ontwikkelingslanden de kans te krijgen om opgenomen te worden in een open, wereldwijd systeem van particulier ondernemen en moeten zij vrije toegang hebben tot de internationale markten voor goederen, investeringen en kapitaal. De mogelijkheid van ontwikkeling van de arme landen wordt in belangrijke mate bepaald door het al of niet floreren van de wereld economie. De ontwikkelingshulp is supplementair, het gaat vooral om de macro-economische structuren.

* Bewindvoerder van de Wereldbank.

1) P. Broertjes, *Derde Wereld steekt hand in eigen boezem*, *de Volkskrant*, 6 juli 1985, beschrijft de verwarring tijdens het congres van de „Society for International Development” (SID), Rome, juli 1985.

2) N. Kussendrager, Jan Pronk: ik ben een pessimist, *Vice Versa*, nr. 1, 1985.

3) L. Emmerij, *Over nieuwe zekerheden en oude problemen*, *NRC Handelsblad*, 23 maart 1985.

4) A.M. Haig, *New era of growth should be world economic aim*, *Verenigde Naties*, 21 september 1981.

5) D. Regan, *US affirms support for financial institutions*, *Wereldbank/IMF*, 1 oktober 1981.

In de derde plaats zal aanpassing – „adjustment” – moeten plaatsvinden van de ontwikkelingslanden aan de gewijzigde wereld-economische situatie. Deze aanpassing is, evenals de economische ontwikkeling, primair de verantwoordelijkheid van de arme landen zelf. In beginsel heeft de overheid geen taak voor overdracht van welvaart van het ene land aan het andere. Hulp dient alleen gegeven te worden als dat het aanpassingsproces bevordert, als de productie er door wordt vergroot en de benodigde middelen niet in de particuliere sector kunnen worden aange-trokken.

In de vierde plaats wordt de derde wereld niet langer als een homogene eenheid beschouwd. In zijn rede voor de VN heeft Haig de ontwikkelingslanden onderverdeeld in vier categorieën: de armste landen, de landen met een relatief hoog inkomen, de industrialiserende ontwikkelingslanden en de olielanden. De Amerikaanse ontwikkelingshulp zal in beginsel beperkt worden tot de groep armste landen; de overige categorieën moeten zich redden via de internationale markten. Collectieve onderhandelingen, zoals in de VN en de UNCTAD, waarin vele onderwerpen tegelijkertijd aan de orde komen, zullen worden gemedan. Deze onderhandelingen hebben tot nu toe weinig of niets opgeleverd.

Deze VS-politiek betekent in veel opzichten een omkering van de voorheen gangbare opvattingen. In het traditionele denken over het ontwikkelingsvraagstuk had de overheid een centrale rol en bleef de particuliere sector in hoge mate buiten beschouwing. In de Amerikaanse opvatting is dit andersom. Ook werd in het traditionele denken gezocht naar wegen en middelen om de wereld-economie aan te passen aan de behoeften van de arme landen. Ook deze notie is omgedraaid. Ten slotte werd vanouds uitgegaan van een blokvorming van Zuid versus Noord; volgens de VS-opvatting zijn strategieën per categorie van ontwikkelingslanden en per onderwerp nodig.

Sinds 1981 zijn aan het VS-beleid elementen toegevoegd. Zo heeft zich in de afgelopen jaren in Amerika een sterk nationalisme ontwikkeld. Dit nationalisme wordt ten opzichte van de ontwikkelingslanden versterkt door de problemen waarmee de VS in de derde wereld te kampen hebben gehad en hebben: Vietnam, Laos, Cambodja, Iran, Afghanistan, Nicaragua, Libanon.

Het nationalisme uit zich onder meer in een agressieve houding ten opzichte van multilaterale instellingen zoals de VN en de UNCTAD en ook ten opzichte van multilaterale ontwikkelingshulp. Het gunstige oordeel over de multilaterale ontwikkelingsbanken, zoals dat nog tot uiting kwam in een nota over deze instellingen in 1982, is verdwenen 6). De kritische houding is tot uitdrukking gekomen tijdens de onderhandelingen over de aanvulling van de middelen van de IDA en de IFAD (een internationaal fonds voor landbouwprojecten), het niet-deelnemen van de VS aan het Afrikafonds van de Wereldbank en het traineren door de VS van de onderhandelingen over de uitbreiding van het kapitaal van de Wereldbank.

Een ander nieuw element is de toenemende complexiteit van de economische betrekkingen van de VS met een aantal ontwikkelingslanden. In de verhouding met Zuid-Amerika spelen de toenemende schulden een belangrijke rol. In Azië concentreert de Amerikaanse aandacht zich vooral op China en India, die zich steeds meer als grootmachten gaan gedragen.

Dit gedrag van China en India kwam tot uiting tijdens het bezoek van de Chinese premier Zhao Ziyang aan Washington in 1984 en van de Indiase premier Rajiv Gandhi in 1985. Deze bezoeken leken in geen enkel opzicht meer op de traditionele bezoeken van staatshoofden uit arme landen. De Chinese en de Indiase premier kwamen niet bedelen om meer hulp, maar kwamen onderhandelen over nucleaire akkoorden, over overeenkomsten inzake handel, wetenschap en technologie. De relaties met China en India zijn niet langer eenzijdig. Zo investeerde China in 1984 voor meer dan \$ 1 mrd. in het buitenland; in de Verenigde Staten in voedselverwerkende industrieën, computerfabrieken en staalbedrijven. In hetzelfde jaar investeerden 20 Amerikaanse bedrijven in China. De handel tussen de VS en China bedroeg in 1984 \$ 6 mrd. China beschikt over aanzienlijke reserves en heeft rond \$ 5 mrd. uitgeleend, onder meer aan Denemarken. In Amerika heeft dit de vraag opgeroepen of China nog als een ontwikkelingsland dient te worden beschouwd en met name of Amerikaanse ontwikkelingshulp via internationale instellingen in deze nieuwe verhouding met China past.

In 1984 en 1985 is de Amerikaanse politiek verder aangescherpt. De eigen doelstellingen van deregulering, het benadrukken van de particuliere sector, terugdringing van de staat uit het economisch leven en versterking van de aanbodzijde van de economie worden steeds harder als eisen aan de ontwikkelingslanden opgelegd. Deels gaat dat bilateraal, zoals via het „Economic Policy Initiative” (EPI) in Afrika. Het EPI beoogt de hulp aan Afrikaanse landen te vergroten en te coördineren mits deze landen hervormingen ten gunste van de particuliere sector doorvoeren. Deels voltrekt het zich via multilaterale instellingen, zoals blijkt uit de stringente eisen die de VS aan het Aziatisch Ontwikkelingsfonds heeft gesteld. Deze eisen betreffen verharding van de leningsvoorwaarden, risicodragende participatie en particuliere ondernemingen, drastische vermindering van steun aan parastatale bedrijven en versterking van marktgericht beleid 7).

Vooralsnog ziet het er naar uit dat de komende jaren het aangescherpte VS-beleid jegens de ontwikkelingslanden zal voortduren. De regering van de VS weet zich daarin gesteund door het Republikeins Platform (het verkiezingsprogramma van 1984), dat van meer betekenis wordt naarmate Reagans macht door het verstrijken van zijn ambtsperiode afneemt en door de toenemende invloed van de „moral majority”, die als politieke groepering zich het scherpst uit via de „Heritage Foundation” 8).

Wereldbank

De recessie, die in 1980 inzette, heeft grote gevolgen voor de ontwikkelingslanden gehad. Het inkrimpen van de wereld-economie en het omhoog schieten van de rente stelden de arme landen voor aanzienlijke problemen. De Wereldbank heeft hierop in eerste instantie pragmatisch gereageerd. In 1980 werd met een programma van structurele aanpassingsleningen begonnen. Deze leningen waren oorspronkelijk bedoeld om beleidsaanpassing in de ontwikkelingslanden te financieren die nodig was om stagnatie op te heffen. Later zijn deze leningen ook gebruikt om de ontwikkelingslanden bij te staan om de veranderingen in de wereld-economie op te vangen. In 1983 werd een „special action program” gestart. Dit had vooral ten doel de uitvoering van bestaande programma's en projecten te versnellen en zo de liquiditeitspositie van de arme landen te versterken.

Deze pragmatische reactie, die op zich zelf zinvol was, maakte het Bankbeleid minder doorzichtig en moeilijk te toetsen. Zo kwam de vraag naar voren wat de verhouding zou moeten worden tussen de traditionele projectinvesteringen en de aanpassingsleningen en hoe de nadruk op beleidsaanpassing de verhouding tussen Wereldbank en lenende landen zou beïnvloeden. Tegen deze achtergrond ontstond een discussie over het toekomstige beleid van de Wereldbank. In die discussie kwamen de volgende elementen naar voren.

In de eerste plaats blijkt steeds duidelijker dat projecten niet goed gedijen in een averse omgeving. Anders gezegd: de „beleidsomgeving” van projecten is bepalend voor de kans op positief resultaat. In de praktijk betekent dit dat een project omringd moet zijn door een passende politiek voor bij voorbeeld prijzen, grondbezit en handelsvoorwaarden. Deze beleidselementen worden steeds meer in de projecten van de Wereldbank betrokken. Daardoor kunnen de projecten uitgroeien tot veelomvattende pakketten van investeringen en beleidsmaatregelen.

In de tweede plaats vertoont de economie in veel ontwikkelingslanden fricties waardoor de bestaande productiecapaciteit niet optimaal wordt gebruikt. Dit doet zich extra gevoelen in een periode van recessie en afnemende beschikbaarheid van buitenlands kapitaal. Om tot een efficiënter gebruik van de productiemiddelen te komen – onafhankelijk van de vraag of deze publiek of particulier eigendom zijn – is het wenselijk om het prijsmechanisme beter te laten functioneren. In de praktijk kan dat, als voorbeeld, het minder ingrijpen in de markten voor

6) Department of the Treasury, *United States participation in the multilateral development banks in the 1980's*, Washington (DC), 1982.

7) J.W. Conrow, verklaring voor vergadering Aziatisch Ontwikkelingsfonds, *Wall Street Journal*, 25 juli 1985.

8) J.M. Starrels, *The US – third world conflict: a glossary*, en E.D. Phaup, *The World Bank; how can it serve US interests*, The Heritage Foundation Washington (DC), 1984.

voedselproducten betekenen, waardoor de prijzen zullen stijgen en de boeren een stimulans krijgen om meer te produceren.

In de derde plaats blijkt dat in veel ontwikkelingslanden productiecapaciteit braak ligt door gebrek aan liquide middelen voor grondstoffen en reserveonderdelen, alsmede door gebrekkig management en onderhoud. In zo'n situatie is het niet zinvol om nieuwe additionele investeringen te doen en is het te prefereren eerst de braakliggende capaciteit te gebruiken. Voor dit doel heeft de Wereldbank een programma voor rehabilitatie en onderhoud ingesteld.

In de vierde plaats kampen veel ontwikkelingslanden met een negatieve betalingsbalans ten gevolge van de lage grondstoffenprijzen, de hoge rente en de hoge importprijzen, met name voor energie. Om tot een beter evenwicht te komen stimuleert de Wereldbank vergroting van de export, onder meer door exportdiversificatie en aanpassing van de wisselkoersen. De oplossing wordt niet primair gezocht in meer zelfvoorzienende productie; er is gekozen voor een „outward looking” ontwikkelingsmodel. Er wordt van uitgegaan dat een naar buiten gericht beleid de ont-plooiing bevordert van de productiesectoren waarin het land een kostenvoordeel heeft en dat de efficiëntie door de concurrentie van importartikelen wordt gestimuleerd.

In de vijfde plaats is in veel ontwikkelingslanden de overheidssector overbelast. Dit komt tot uiting in weinig effectief bestuur en in tekorten op de overheidsbegrotingen. Deze zijn het gevolg van onrendabele overheidsbedrijven, te hoge subsidies en te groot uitgegroeide overheidsdiensten. Er dient naar een accentverlegging te worden gestreefd van de overheid naar de particuliere sector. Dat kan door sanering van overheidsbedrijven en diensten, door vermindering van subsidies en door afstoting van thans door de overheid verrichte taken naar de particuliere sector.

Per land wordt door de Wereldbank, op basis van overleg met dat land, een landenprogramma opgesteld. Dat programma wordt vertaald in projecten. Als deze projecten veelzijdige pakketten beleidsmaatregelen omvatten, kunnen zij uitgroeien tot structurele aanpassingsprogramma's of tot sectorprogramma's. Voor elk soort programma zijn de doelstellingen, de condities, het gebruik van de gelden en de looptijd geformuleerd. Tijdens de vergadering van het „Development Committee” van de Wereldbank en het IMF in april 1985 is dit beleid, dat veel neoklassieke kenmerken heeft, goedgekeurd. Het „Development Committee” bestaat uit vertegenwoordigers op ministerieel niveau van zowel de ontwikkelde als de arme landen. Deze goedkeuring valt samen met een koerswijziging in het interne beleid van veel ontwikkelingslanden, die in veel opzichten parallel loopt aan de beleidswijziging van de Wereldbank. Dit betreft niet alleen landen met een traditioneel liberale politiek, maar ook landen met een socialistisch bewind, zoals China.

Theorie

Het huidige beleid voor ontwikkelingssamenwerking van de Verenigde Staten en van de Wereldbank is niet ontstaan op basis van nieuwe analyse en nieuwe theorieën. Het Amerikaanse beleid is primair een verlengstuk van de nationale politiek van de regering Reagan, een politiek die eerder een „public philosophy” is dan een weldoortimmerde ideologie⁹⁾. Het beleid van de Wereldbank is vooral ontstaan als reactie op de economische crisis en op in de praktijk ondervonden stagnatieproblemen.

Pas geleidelijk wordt aan het beleid van de Wereldbank een meer theoretische basis gegeven. Deze behelst drie elementen: het nauwkeurig in kaart brengen wat er sinds 1950 in de derde wereld is gebeurd, het plaatsen van deze ontwikkelingen in een lange-termijnperspectief en het evalueren van bestaande theorieën en het gevoerde beleid op hun feitelijke betekenis voor de ontwikkeling van de arme landen.

Het in kaart brengen van wat er in feite in de derde wereld is geschied is jarenlang gefrustreerd door de traditie om de arme landen als een homogene groep te beschouwen. Deze traditie vloeide voort uit het denken in termen van Noord versus Zuid, van bloksgewijze onderhandelingen, van ex-kolonieën tegenover ex-kolonisatoren. In de calvinistische traditie werden aan deze tegenstelling noties verbonden van goed versus kwaad, van schuld en boete. De eerste doorbreking van dit traditionele denken is ontstaan toen zich binnen de ontwikkelingslanden grote

verschillen in economische ontwikkeling gingen aftekenen. Een aantal ontwikkelingslanden slaagde er in tot industrialisatie te komen en eindproducten te gaan exporteren. Dit betreft vooral landen in Oost-Azië. Een andere groep landen ging zich onderscheiden door sterk toegenomen exportinkomsten ten gevolge van de prijsstijging van olie. Weer een andere groep kenmerkte zich door het bereiken van zelfvoorziening voor voedsel, zoals India en China. Een tweede doorbreking is ontstaan door de ontwikkelingslanden te gaan onderverdelen naar de economische problemen waarmee zij te kampen hebben. Actuele voorbeelden daarvan zijn de landen met grote schulden, vooral in Latijns-Amerika, en de landen die lijden onder economische en sociale desintegratie, zoals momenteel de Sahel-landen. Een derde doorbreking – van veel recentere datum – kwam voort uit het differentiëren van de ontwikkelingslanden naar het beleid dat zij hebben gevoerd. Was het beleid centraal geprogrammeerd of speelde de marktontwikkeling de hoofdrol, waren de prijzen reëel of werden zij kunstmatig vastgesteld, was de wisselkoers overeenkomstig de koopkrachtverhoudingen of was er sprake van overwaardering, was het beleid gericht op voorziening van eigen markten of was het naar buiten gericht op export, was het hoofddoel economische groei of herverdeling van inkomen. En wat waren de gevolgen van deze keuzen, zowel voor de economische ontwikkeling als voor het opvangen van de recessie.

Uit de gegevens die over de groei van de ontwikkelingslanden zijn verzameld blijkt dat deze groei sinds 1960 gemiddeld genomen hoog is geweest vergeleken met de rijke landen en dat de ontwikkeling zeer verschillend is geweest naar plaats en tijd¹⁰⁾. Van alle ontwikkelingslanden te zamen bedroeg de jaarlijkse groei van het bruto nationaal product (bnp) over de periode 1960 - 1973 6,3% en over de periode 1973 - 1980 5,2%. Voor de rijke landen waren deze cijfers 4,9% en 2,8%. Uitgedrukt in inkomen per hoofd van de bevolking waren deze cijfers respectievelijk 3,8% en 3,1% voor de ontwikkelingslanden en 3,9% en 2,1% voor de ontwikkelde landen. Hieruit blijkt hoezeer de sterke bevolkingsgroei de hoofdelijke inkomensgroei in de ontwikkelingslanden belast. Naar plaats en tijd waren de verschillen binnen de groep ontwikkelingslanden zeer groot. Een voorbeeld daarvan geven de cijfers voor de landen met een relatief laag inkomen. Voor de periodes 1960 - 1973, 1973 - 1980 en voor 1983 bedroeg de stijging van het hoofdelijk inkomen per jaar in China 6,1%, 4,5% en 7,6% in India 1,3%, 1,8% en 4,1% en in Afrika ten zuiden van de Sahara 1,2%, 0% en - 2,3%.

Naar de betekenis van de verschillende theorieën en van het gevoerde beleid voor de feitelijke ontwikkeling is in de afgelopen jaren onderzoek gedaan, onder meer door Helen Hughes. In haar analyse onderscheidt zij drie scholen: de dependenciateorie, de structurele school en de „economics of development”¹¹⁾.

De dependenciateorie ziet de problemen van de ontwikkelingslanden in overwegende mate bepaald door de internationale economische betrekkingen. Volgens deze theorie is de aanbodelasticiteit van de grondstoffen, die door de ontwikkelingslanden worden geproduceerd, groter dan de vraagelasticiteit voor deze goederen. De derde wereld zou niet kunnen concurreren met de rijke landen bij de productie van eindproducten en daarom zouden de arme landen een protectionistische industrialisatiepolitiek moeten voeren. Verder wordt gesteld dat de multilaterale ondernemingen eenzijdig het belang van de rijke landen dienen. Om deze problemen het hoofd te kunnen bieden is overheidscontrole van de belangrijkste sectoren van de economie nodig.

Hughes stelt dat deze protectionistische, „inward oriented” politiek tot stagnatie heeft geleid. Dat is gepaard gegaan met verwaarlozing van de landbouwsector, lage groei van de werkgelegenheid en tekorten op de betalingsbalans. Dit leidde tot voorstellen tot ingrijpen in de vrije internationale markten van goederen en kapitaal. Deze markten zouden vervangen moeten wor-

9) R.B. Reich, *Toward a new public philosophy*, *Atlantic Monthly*, mei 1985.

10) Wereldbank, *World tables; the third edition*, John Hopkins University Press, Baltimore, Londen, 1983. *World development report 1984*, Wereldbank, Washington (DC), 1984.

11) H. Hughes, *Policy lessons of the development experience*, Group of Thirty, New York, 1985. Helen Hughes was tot voor kort directeur van de afdeling economische analyse van de Wereldbank.

den door internationale planning en beheer, met als uiteindelijk doel de creatie van een nieuwe internationale economische orde. Deze beweging bereikte zijn hoogtepunt in het rapport van de Commissie Brandt van 1980.

De structurele school heeft een meer technische benadering. Zij ziet de ontwikkeling als een reeks stappen: van landbouw naar industrie, van lage arbeidsproductiviteit naar hogere, van export van eenvoudige produkten naar hoogwaardige. Om de patronen van structurele verandering te kunnen begrijpen worden classificatiesystemen gebruikt: naar omvang van landen, naar natuurlijke hulpbronnen, naar lokatie, naar produktie-structuur, naar inkomen en naar inkomensverdeling. De ontwikkelingsstrategieën worden onderscheiden in evenwichtige of specifieke groei, geïsoleerde of verbonden groei van sectoren, geleidelijke of versnelde industrialisatie en verbanden tussen groei en inkomensbeleid.

Zowel de dependencia-school als de structuralisten kennen aan meerjarenplanning door de overheden en essentiële plaats toe. Deze planning kan verfijnd worden naar perioden en sectoren.

De derde school, de „economics of development”, baseert zich op traditionele concepten en instrumenten van economische analyse en beleid. Gebruik wordt gemaakt van noties zoals het gedrag inzake consumptie, besparingen en investeringen. Dat gedrag kan worden beïnvloed via beleid dat uitgaat van het marktmechanisme en dat kan worden gericht op optimaal gebruik van de beschikbare nationale en internationale hulpbronnen. De rol van nationale overheden en van internationale overeenkomsten is beperkt tot het bepalen van de „rules of the game” om de markten te laten functioneren en tot het voorzien in „public goods”.

Hughes wijst erop dat de praktijk heeft uitgewezen dat de ontwikkelingslanden die een beleid hebben gevoerd overeenkomstig de „economics of development” vergelijkenderwijs de hoogste groei hebben bereikt; Witteveen is in 1982 tot een soortgelijke conclusie gekomen (12). Hughes stelt verder dat de landen die een politiek hebben gevoerd op basis van het dependencia- of het structurele model in stagnatie en moeilijkheden zijn terechtgekomen. Onderzoek door Ann Krueger en Bela Balassa leidde tot de conclusie dat landen met het „economics of development”-model beter bestand zijn geweest tegen de schokken van de recessie dan andere landen (13).

Hughes constateerde verder dat – voor zover daar bruikbare gegevens over beschikbaar zijn – in de snelst groeiende landen een gelijkmatiger inkomensverdeling is ontstaan dan de traag groeiende landen. Indicatoren van sociale welvaart, zoals kindersterfte en levensverwachting, lijken erop te duiden dat in de landen met een hoge groei de beste resultaten zijn bereikt op het terrein van armoedebestrijding, in het bijzonder als dit een element van de gevoerde politiek is. Dit resultaat is niet het gevolg van herverdeling van inkomen, maar van verbetering van de mogelijkheden tot inkomensverwerving.

Tussen de aanhangers van de „economics of development” – in feite neo-klassieke economen, die van oordeel zijn dat er geen speciale ontwikkelingstheorieën voor de arme landen bestaan – en de traditionele scholen van dependencia- en structurele theorieën vindt een zeer vinnige discussie plaats. Notoire verdedigers van de neo-klassieke benadering zijn Helen Hughes en Deepak Lal (14); verdedigers van de traditionele theorieën zijn Paul Streeten (15) en John Toye (16).

Zes crises

In het ontwikkelingsvraagstuk, in de relatie tussen Noord en Zuid, voltrekken zich steeds veranderingen. Soms gaan deze geleidelijk, soms abrupt. Soms ook vindt de wijziging langzaam plaats, maar is de onderkenning plotseling. In de politieke realiteit gaat het om dat moment van onderkenning. In geval van abrupte crises valt dat meestal samen met de feitelijke gebeurtenis. In geval van langzame verandering kan het vele jaren later liggen. Sinds 1979 hebben zich in het ontwikkelingsvraagstuk zes crises voltrokken. Gementen naar het moment van onderkenning geven zij het volgende beeld:

- 1979, tweede oliecrisis. Deze ontstond toen door de OPEC-landen de olieprijs werden verhoogd van \$ 17 per vat tot \$ 29;

- 1980, aanvang recessie. De economische recessie van het begin van de jaren tachtig was de diepste sinds die van de jaren dertig. De groei in de rijke landen daalde van 3,1% in 1979 tot 1,2% in 1980. De wereldhandel van 5,2% naar 1,2%;
- 1981, daling grondstoffenprijzen en stijging dollarranten. In dit jaar daalde de koopkracht van grondstoffen, uitgedrukt in de waarde van eindprodukten, met ongeveer 17%, in 1982 nogmaals met 15%. De reële rente van de dollar steeg van ruim 3% naar 6,5%;
- 1982, schulden crisis. In het najaar kreeg Mexico met acute betalingsproblemen over de aangegane schuld te kampen. Andere Latijnsamerikaanse landen volgden. De netto kredietstroom uit commerciële bron naar de ontwikkelingslanden nam af van \$ 62 mrd. in 1981 tot \$ 37 mrd. in 1984. Bovendien dient een belangrijk deel van de nieuwe kredieten voor betaling van rente over uitstaande schulden. Dit betekent dat een groeiend deel van de kredietstroom niet tot nieuwe investeringen leidt, maar wel tot toename van schulden. Deze liepen op van \$ 320 mrd. in 1978 tot ongeveer \$ 800 mrd. in 1984. De rentebetalingen van de ontwikkelingslanden stegen van \$ 12 mrd. in 1978 tot \$ 50 mrd. in 1984. De netto commerciële overdrachten daalden van een positieve \$ 37 mrd. in 1978 tot een negatieve \$ 13 mrd. in 1984 (17);
- 1983, ideologiecrisis. In een groot aantal ontwikkelingslanden ontstaat twijfel over het gevoerde beleid. Vele zwenken af van een centraal geprogrammeerde naar een meer liberale politiek;
- 1984, Afrikacrisis. Na jaren van droogte en ongunstige externe omstandigheden ontstaat in Afrika acute voedselnoed en ontrafeling van de economische en sociale structuur.

Elk van deze crisis is van grote betekenis geweest – en is dat meestal nog – voor het ontwikkelingsvraagstuk. Niet alleen de intensiteit van de crisis is van belang, maar ook het hoge tempo waarin zij elkaar opvolgden. Door deze intensiteit en door dit hoge tempo ontstond een zeer veranderlijk en moeilijk hanteerbaar beeld. Er is geen reden om aan te nemen dat dit thans tot rust is gekomen. Mogelijkheden van komende crises zijn wereldwijde voedseltekorten door de aangekondigde veranderingen in de Europese en de Amerikaanse landbouwpolitiek en op iets langere termijn een derde energiecrisis (18). Wellicht ook crises waarvan aard en omvang onbekend zijn; dat is het wezen van echte crises. De veranderlijkheid en de onhanteerbaarheid betekenen dat beleid voor ontwikkelingssamenwerking voor een belangrijk deel een reactief beleid is geworden. Regeren is veelal vervangen door reageren.

Beleid

In de voorgaande paragrafen is beschreven hoe in de afgelopen jaren het ontwikkelingsvraagstuk is veranderd. Onderstaand wordt een poging gedaan om aan te geven wat dit voor een aantal onderwerpen, waarop deze veranderingen rechtstreeks betrekking hebben, betekent voor het te voeren beleid. Achtereenvolgens worden besproken het aanpassingsbeleid, het „outward-looking” model, Afrika en de betekenis van de Amerikaanse politiek voor ontwikkelingssamenwerking.

12) H.J. Witteveen, *Developing countries in the 1980's; prospects and policies*, Hong Kong, 4 maart 1982.

13) A. Krueger, *Liberalization attempts and consequences*, NBER, New York, 1978. B.A. Balassa, *Adjustment policies in developing countries, 1974-1983*, Wereldbank, Washington (DC), 1984.

14) D. Lal, The misconceptions of „development economics”, *Finance and Development*, juni 1985.

15) P. Streeten, A problem to every solution, *Finance and Development*, juni 1985.

16) J. Toye, Dirigisme and development economics, *Cambridge Journal of Economics*, maart 1985.

17) United Nations, *World economic survey 1985*, New York, 1985.

18) C. Ebinger, A „complacent” US courts new oil crisis, *US News and World Report*, 27 mei 1985, A.E. Murray, The impending energy crisis, *Newsweek*, 10 juni 1985.

Het aanpassingsbeleid is bedoeld als korttijdig, als overbrugging naar een periode van hernieuwde groei. Een probleem is dat in veel landen het aanpassingsproces lange tijd duurt en deze landen in een proces van permanente aanpassing dreigen te blijven steken. Dit maakt de aanpassing niet alleen uitzichtloos, het zal ook leiden tot achteruitgang, gegeven de grote bevolkingsaanwas die additionele investeringen nodig maakt. Deels komt deze stagnatie door falend intern bestuur, deels door externe oorzaken.

Evenals de oorzaken zullen de oplossingen voor dit probleem deels intern en deels extern moeten worden gezocht. Interne maatregelen kunnen worden aangemoedigd door condities aan de hulpverlening te verbinden. Extern kan aan de oplossing worden bijgedragen door hulpverlening en schuldenregelingen en vooral door het macro-economische klimaat te verbeteren. Dat kan bereikt worden door het beperken van de handelsprotectie en door verlaging van de rente. Dit laatste is in hoge mate afhankelijk van het Amerikaanse budgetbeleid en de ontwikkeling van de Amerikaanse handelsbalans.

Het probleem kan ook worden gezien vanuit het aanpassingsproces zelf. Dat kan door voor het aanpassingsproces een aantal richtlijnen te formuleren. Gedacht zou kunnen worden aan de volgende elementen.

In de eerste plaats zou de aanpassingspolitiek, afhankelijk van de situatie in de respectieve landen, naar tijdsduur kunnen worden gedifferentieerd. De financiering zou daaraan moeten worden aangepast. Voor landen met structurele problemen op lange termijn heeft het geen zin de aanpassing met korte kredieten te financieren. Anders gesteld: voor veel Afrikaanse landen zijn IMF-kredieten, die per definitie van korte termijn zijn, voor aanpassingsfinanciering ongeschikt 19).

In de tweede plaats moet worden getracht, nu de recessie voorbij is, zo snel mogelijk elementen van groei in de aanpassingsprogramma's te betrekken. Op multilateraal niveau betekent dit in de post-recessiefase een verschuiving van accent van IMF naar de Wereldbank. Voor deze accentverlegging is onlangs een pleidooi gevoerd door Paul Volcker, directeur van de Amerikaanse centrale bank 20).

In de derde plaats zullen bezuinigingen in het kader van aanpassingsprogramma's zodanig moeten geschieden dat de armste groepen niet beneden het bestaansminimum terechtkomen. Jolly noemt dit „adjustment with a human face” 21). Hij pleit ervoor de aanpassing vanuit een ruimer perspectief te benaderen dan puur financieel en minima te stellen voor de voorziening in elementaire behoeften.

In de vierde plaats dient de aanpassing binnen het politiek mogelijke te blijven. In concreto betekent dit dat de aanpassingsprogramma's de nieuwe democratieën in Latijns-Amerika niet in gevaar mogen brengen 22) en dat de Afrikaanse landen bestuurbaar moeten blijven 23). Opstanden ten gevolge van bezuinigingsprogramma's, zoals die hebben plaatsgevonden in Egypte, Tunesië, Marokko en Soedan, laten zien dat deze grens soms wordt overschreden.

„Outward looking”

In het economisch beleid van de OECD-landen wordt de nadruk gelegd op de noodzaak van vrij handelsverkeer. Dit geldt ook voor de politiek jegens de ontwikkelingslanden. Bij deze pleidooien voor wederzijdse vrijmaking van het handelsverkeer speelt mede een rol dat voor de oplossing van het schuldenvraagstuk een grote export van de schuldenlanden onontbeerlijk is.

Er bestaat een aanzienlijke marge tussen dit bepleite beleid en de realiteit. In feite nemen zowel rijke als arme landen importbeperkende maatregelen. Dit gebeurt niet heimelijk, maar in het volle licht van de publiciteit. Zo hebben op 25 juli van dit jaar een aantal democraten uit het Huis van Afgevaardigden en de Senaat van de VS een wet voorgesteld om een extra importheffing op te leggen aan landen die een groot handelssurplus hebben tegenover de VS of tegenover de wereld als geheel. Deze heffing zou 25% moeten zijn en gelden voor landen als Japan, Brazilië, Taiwan en Zuid-Korea. Ook veel ontwikkelingslanden nemen hun toevlucht tot protectie. In juni kondigde de Chinese regering importbeperkende maatregelen af in het licht van de afnemende reserves. Ter zijde kan worden opgemerkt dat Nederland één

van de grotere zondaren is als het om protectie gaat. De non-tarifaire importbelemmeringen voor eindproducten bedragen wereldwijd 8,8%, tegenover ontwikkelde landen 6,3% en tegenover ontwikkelingslanden 18,2%. De Nederlandse cijfers bedragen respectievelijk 10,6%, 5,8% en 23,7%.

Hoe komt het dat er zo'n verschil is tussen verbaal beleid en werkelijkheid? Het lijkt te eenvoudig om te stellen dat regeringen en politici steeds toegeven aan vrees voor een negatieve handelsbalans. Kennelijk spelen andere factoren mee: het behoud van werkgelegenheid in bepaalde sectoren, de vrees voor kapitaalvernietiging die optreedt als buitenlandse concurrentie binnenlandse productie bedreigt en de politieke wens tot blokvorming. Dit laatste speelt vooral in Europa een rol.

Voor de ontwikkelingslanden heeft het „outward-looking”-model specifieke risico's. Recent hebben de Afrikanen dit ervaren toen hun exportopbrengsten van grondstoffen drastisch verminderden en zij daardoor onvoldoende inkomsten hadden om voedsel te importeren. Tegen die achtergrond is het begrijpelijk dat tijdens de staatshoofdenconferentie van de „Organization of African Unity” in juli van dit jaar een oproep werd gedaan om tot „self sufficiency” voor voedselvoorziening te komen. In feite zou dit een doorbreking van het „outward-looking”-beleid betekenen.

Het liberaliseren van de import door ontwikkelingslanden roept nog andere problemen op. De nieuwe industrieën zijn vaak kwetsbaar en niet tegen buitenlandse concurrentie bestand, het geïnvesteerde kapitaal is schaars, de mobiliteit van productiefactoren is klein en dat alles maakt het draagvlak gering. Zo'n situatie roept als het ware om bescherming en beperking van vrijhandel tot landen op gelijk niveau. Dit laatste komt tot uiting in recente hernieuwde pogingen van de ontwikkelingslanden om tot onderlinge handelspreferenties te komen door middel van speciale tarieven.

Kennelijk zijn er grenzen aan het „outward-looking”-model. Streten heeft gevraagd om „another cool look at outward-looking trade policies” 24). Hij wijst er op dat in vele thans succesvolle ontwikkelingslanden de export voorafgegaan is door een fase van imports substitutie, dat de exportmogelijkheden voor de komende jaren beperkt zijn door geringere groei van markten, dat grote landen zoals India en China een voldoende grote eigen economie hebben om zonder internationale handel tot efficiënte productie te kunnen komen en ten slotte dat in feite de export van Taiwan en Korea lange tijd zeer geholpen is door ondersteunende overheidsmaatregelen.

De conclusie lijkt te moeten zijn dat vanuit de optiek van het ontwikkelingsvraagstuk achter absolute vrijhandel een vraagteken moet worden gezet. Gegeven de problemen van de ontwikkelingslanden is er qua handelspolitiek behoefte aan een gedifferentieerd beleid waarbij de mate aan importliberalisatie gewogen wordt naar de mogelijkheden van elk land. Een nieuwe GATT-ronde, waar thans voorbereidingen voor worden getroffen, zou qua ontwikkelingsbeleid vanuit die gezichtshoek moeten worden benaderd. Dat vergt een veel verfijnder beleid dan ruwweg voor of tegen protectie, of voor of tegen hogere grondstoffenprijzen. Dit laatste alleen al omdat veel ontwikkelingslanden thans netto importeur van grondstoffen zijn.

Afrika

De derde wereld valt in twee groepen landen uiteen: landen die werkelijke zelfstandigheid hebben bereikt en landen die in afhankelijkheid zijn blijven steken.

Landen met werkelijke zelfstandigheid hebben een redelijk functionerend intern bestuur, een eigen visie op hun ontwikke-

19) M. Westlake e.a., *The IMF's African nightmare*, *South*, juli 1985.

20) P.A. Volcker, verklaring voor subcommissie van het Huis van Afgevaardigden, 30 juli 1985.

21) J. Jolly, *Adjustment with a human face*, SID-congres, Rome, juli 1985.

22) J. Diehl, Will debt crush the new democracies?, *Washington Post*, 21 juli 1985.

23) D.K. Willis, Link between aid terms and riots in Africa, *Christian Science Monitor*, 16 april 1985.

24) P. Streten, *Another cool look at outward-looking trade policies*, SID-congres, Rome, juli 1985.

ling en een buitenlandse politiek die tot een mate van vrijheid tegenover het Westen en het Oostblok leidt. Veel van deze landen zijn zelfvoorzienend voor voedsel, hebben een divers exportpakket, hebben toegang tot de kapitaalmarkt en zouden – onder vertraging van hun groei – het desnoods zonder hulp gelden kunnen stellen. Het gaat om de landen in Oost- en Zuid-Azië, het Middellandse-Zeegebied en Zuid-Amerika. Typische voorbeelden zijn China, Indonesië, Thailand, India, Mexico en Brazilië.

In Afrika is de situatie tegenovergesteld. In de Afrikaanse landen is het interne bestuur zwak, is het beleid onduidelijk en bestaat een – vaak militaire – afhankelijkheid van het Westen of het Oostblok. Economisch gezien hebben zij een eenzijdige export (meestal één of enkele grondstoffen), grote import van voedsel, geen toegang tot de internationale kapitaalmarkten en een grote behoefte aan hulp.

Afrika heeft bovendien met een veelheid van problemen te kampen. Deels komen deze van buiten af, zoals de lage grondstoffeprijzen en de hoge prijzen van importprodukten, vooral energie. Deels zijn het interne problemen, zoals het gevoerde ontwikkelingsbeleid dat onvoldoende aandacht aan voedselproductie voor de eigen markt schonk en dat voortijdige industrialisatie inhield. Dit laatste heeft geleid tot grote, verliesgevend investeringen met een oplappende schuldenlast. De overheden zijn geneigd tot subsidieverlening ten gunste van de politiek mondige stadsbevolking. Dit heeft geleid tot overbelaste begrotingen. Ten slotte zijn er de plagen van droogte en ongebreidelde bevolkingsaanwas, meer dan 3% per jaar. Dat betekent een verdrievouding van de bevolking in 35 jaar, van thans 400 miljoen tot 1,2 miljard in 2020 25).

Deze problemen en de afhankelijkheid maken Afrika kwetsbaar. Het is een nieuw jachtgebied geworden voor politieke, economische en missionaire ambities. Door deze ambities en door de nood gedwongen worden de Westelijke landen en het Oostblok steeds meer in Afrika betrokken via militair ingrijpen, via noodhulp en door onaflosbare schulden. De EG-associatie, het Amerikaanse „Economic Policy Initiative” en het Afrika-programma van de Wereldbank zijn uitdrukkingen van deze betrokkenheid. De vraag is hoever deze betrokkenheid zal moeten gaan? Zal het leiden tot een vorm van herkolonisatie van Afrika of tot uiteindelijke zelfstandigheid? Zal de noodhulp enkele jaren duren of zijn de problemen zo diep dat er op gerekend moet worden dat de rijke landen Afrika voor vele jaren in de kost zullen moeten houden. En wat is de omvang van het probleem: is de droogte een toevalligheid of is er kans op een droogteperiode van 40 tot 50 jaar – zoals Arabische kronieken uit de 17e eeuw aanduiden – met onoverzienbare drama's van volksverhuizingen en conflicten? Of zal alles meevallen en zullen veel van de voorspellingen voor Afrika binnen enkele jaren wegvallen, zoals die van twintig jaar geleden voor Azië. Myrdals toen beroemde boek *The Asian Drama* heeft thans alleen nog curiositeitswaarde.

De Wereldbank heeft sinds 1980 twee rapporten gepubliceerd over Afrika's problemen en in 1984 een „joint program of action for Sub-Saharan Africa” geformuleerd 26). Dit programma bestaat uit zes elementen. In de eerste plaats zullen de Afrikaanse regeringen zelf – met steun van buitenaf – tot het opstellen van nationale herstel – en ontwikkelingsprogramma's moeten komen. Deze programma's zullen prioriteiten moeten aangeven en op een minder strakke centrale planning worden gebaseerd. De beschikbare bronnen zullen beter moeten worden gebruikt door herstel van het marktmechanisme. Per land moet een nieuw evenwicht tussen overheid en particuliere sector worden gevonden. In de tweede plaats zal de veelal incidentele en chaotische hulpverlening – sommige Afrikaanse landen krijgen hulp uit meer dan 80 bronnen – moeten worden gecoördineerd in consultatieve groepen van de Wereldbank en het UNDP. Hulpgevendende landen zullen zich moeten onderschikken aan de landenprogramma's en verplichtingen voor lange termijn aangaan. In de derde plaats zal de hulpverlening beschikbaar moeten zijn om – voor de export van de hulpgevendende landen weinig attractieve – aanpassingsprogramma's van de belangrijkste productiesectoren, vooral landbouw, te financieren. In de vierde plaats zullen publieke middelen primair moeten worden gebruikt voor herstel en onderhoud van de bestaande infrastructuur. Er is op dit moment weinig behoefte aan nieuwe investeringen. Hulpgevendende landen moeten bereid zijn om hulp gelden voor dit herstel en onderhoud in te zetten. In de vijfde plaats zullen er eenvoudige programma's voor onderwijs, gezondheids-

zorg, geboortenbeperking, landbouwonderzoek en bosbouw moeten komen. De huidige programma's zijn te duur qua lopende kosten; de nieuwe programma's zullen voor overheden en hulp gelden qua lopende kosten betaalbaar moeten zijn. In de zesde plaats, ten slotte, zal er meer hulp moeten komen. In de komende jaren loopt de netto kapitaalstroom naar Afrika terug van \$ 11 mrd. naar \$ 5 mrd. Deze teruggang kan worden voorkomen door schuldafschrijving en meer hulpverlening.

Dit programma is in het „Development Committee” als beleid voor Afrika aanvaard. Voor de bilaterale hulp heeft dat verstrekkende consequenties. Het houdt in dat het geven van hulp in de vorm van nieuwe, losse projecten heeft afgedaan. In plaats daarvan zal de hulp ondergeschikt moeten worden aan nationale programma's en internationale coördinatie, zullen lange-termijnverplichtingen moeten worden aangegaan, zal de hulp niet moeten dienen voor nieuwe investeringen maar vooral voor aanpassingsprogramma's, voor herstel en onderhoud en voor simpele programma's met lage lopende kosten. Zo'n bilaterale hulpverlening vergt geconcentreerde aandacht voor een zeer beperkt aantal landen. In dit licht is het te betreuren dat de poging om het aantal landen dat Nederlandse hulp ontvangt terug te brengen geen resultaat heeft gehad 27).

Het geven van betalingsbalanssteun zonder condities voor de uitvoering van de landenprogramma's, zoals thans gebeurt, heeft weinig zin. Zulke hulp wordt meestal voor de aflossing van commerciële kredieten gebruikt en leidt niet tot enige ontwikkelingsactiviteit.

Dit geldt ook voor ontwikkelingslanden in Latijns-Amerika en Azië. Vermenging van hulp en schulden is in principe onwenselijk. De totale hulp van alle hulpgevendende landen te samen bedraagt jaarlijks rond \$ 30 mrd.; de schulden ongeveer \$ 900 mrd. Dit betekent dat de totale hulp ongeveer een derde is van de rente die over de schuld moet worden betaald, nog afgezien van de aflossing op de hoofdsom. Gebruik van hulp gelden voor het schuldenprobleem zal tot resultaat hebben dat de hulp verdwijnt zonder dat additionele ontwikkelingsactiviteiten plaatsvinden, terwijl aan de oplossing van het schuldenvraagstuk niet substantieel wordt bijgedragen.

Aanwending van hulp gelden voor schuldenregelingen is alleen zinvol als met een klein hulpbedrag een zeer groot pakket van financiering uit commerciële bron kan worden afgerond. Dat kan per definitie alleen op multilateraal niveau. Dit jaar heeft de Wereldbank in zulke pakketten deelgenomen voor Chili en Columbia.

Amerika

De Amerikaanse politiek is in heftige beweging. Het economische beleid van de regering-Reagan, de moeilijkheden waarin dat beleid is geraakt, het nationalisme en de daaraan verbonden polarisatie van de Oost-West-tegenstelling, de opkomst van de „moral majority” en het protestantse fundamentalisme hebben de VS een ander gezicht gegeven. Dat werkt door in het ontwikkelingsbeleid. De hulp gelden worden primair gegeven aan landen die in het Oost-West-conflict de zijde van Amerika kiezen, de marktideologie wordt via hulp afgedwongen en het fundamentalisme doet zich gelden bij hulpbeleid met morele componenten.

De vraag is in hoeverre de realiteit de politieke retoriek weerspiegelt. Die realiteit is niet steeds duidelijk. Er is verzet tegen hulpverlening – deels op ideologische gronden, deels op overwegingen van overbelasting van het budget – maar tegelijkertijd is er, als de nood aan de man komt, bereidheid om hulp aan Afrika te geven. Er is verzet tegen multilaterale instellingen, zoals gebleken is tijdens de onderhandelingen over de uitbreiding van de middelen van een aantal van deze fondsen, maar er

25) Voor een goed overzicht van Afrika's misère zie L.R. Brown en E.C. Wolf, *Reversing Africa's decline*, Worldwatch paper 65, Washington, juni 1985.

26) World Bank, *Toward sustained development; a joint program of action for Sub-Saharan Africa*, Washington (DC), 1984.

27) Sinds de herijking van de hulp aan de programmalanden is het aantal hulpontvangende landen vergroot door toevoeging van „regiolanden”, „voorkeurslanden” en „sectorlanden”. Hierdoor is het totaal weer op hetzelfde niveau gekomen als vroeger.

is ook het besef dat zonder deze instellingen op de terreinen van schuldencrisis, de aanpassingsprogramma's en het uitdragen van de marktideologie weinig kan worden bereikt.

De vraag is welke positie de Westelijke landen moeten innemen als de Amerikaanse politiek verder gaat dan redelijk is. Wat te doen als Amerika programma's voor geboortenbeperking bestrijdt op moralistische gronden en dat rationaliseert op quasi-economische overwegingen, terwijl de behoefte aan deze programma's groter is dan ooit (28)? Wat te doen als Amerika eisen stelt aan multilaterale fondsen waarbij de ideologie van het terugdringen van de staat zo ver wordt doorgedreven dat het ieder realiteitsgehalte voor de ontwikkelingslanden verliest? Wat te doen als Amerika het bestaan van internationale fondsen in gevar brengt door een sterke verlaging van haar contributie? De Westelijke landen komen dan voor de keuze te staan of wel alternatieve wegen voor ontwikkelingshulp te bewandelen, of wel Amerika te aanvaarden in een ander en verlaagd profiel. Die alternatieven kunnen zijn hulpverlening in het kader van de EG of bilaterale ontwikkelingssamenwerking. Een verlaagd profiel van de VS kan zijn een loslaten van het systeem van „burden sharing” in de multilaterale instellingen, zoals reeds gebeurde bij het Afrikafonds en de Wereldbank, en dus het accepteren van een relatief grotere financiële last door de andere landen.

Voor het ontwikkelingsvraagstuk zijn dit ingrijpende vragen en ik zou ervoor willen pleiten om een beleid te voeren dat als prioriteit stelt om de multilaterale instellingen zoveel mogelijk te bewaren, omdat zonder die instellingen het ontwikkelingsbeleid, zoals dat onder de vorige paragrafen is genoemd, niet kan worden gerealiseerd. In concreto kan dit het accepteren van de VS in een verlaagd profiel betekenen. Er is nog een andere reden om die keuze te prefereren: ondanks het feit dat de Amerikaanse economie als deel van de wereldeconomie over de afgelopen 30 jaar relatief kleiner is geworden, is de VS nog steeds veruit economisch het grootste en belangrijkste land. Dat betekent dat Amerika voor het ontwikkelingsvraagstuk, als het enigszins kan, aan boord moet worden gehouden. Het betekent tegelijkertijd dat er op politiek niveau een gesprek met de VS moet worden begonnen over de voorwaarden waaronder dat wederzijds aanvaardbaar is.

Ferdinand van Dam

28) J. Simon, Myths of overpopulation, *Wall Street Journal*, 3 augustus 1984.