

Het ontwikkelingsvraagstuk op hoofdpunten bezien

Ontwikkelingshulp vormt in Nederland zelden onderwerp van publieke discussie. Dit betreft zowel de fundamentele vraag of hulp zinvol is als de technische problemen van de uitvoering. Toen de publieke discussie recentelijk kortstondig oplaaide, kreeg de vraag hoe een beleid voor ontwikkelingssamenwerking er in hoofdlijnen uit zou moeten zien helaas zoals gewoonlijk nauwelijks aandacht. In onderstaand artikel gaat de auteur in op de vraag wat op grond van de in de laatste tien jaar gewijzigde inzichten de belangrijkste elementen van het ontwikkelingsvraagstuk zijn voor de komende jaren.

PROF. DR. F. VAN DAM*

Inleiding

In Nederland is ontwikkelingssamenwerking meer een geloofsartikel dan een onderwerp van wetenschap en politiek. Daarom verdwijnen aan onze universiteiten de leerstoelen economie van de ontwikkelingslanden als sneeuw voor de zon nu het geloof verflauwt en verdrongen wordt door nieuwe obsessies: milieu en armoede in Nederland. Daarom vindt er in ons land zelden een publieke discussie plaats over ontwikkelingssamenwerking: noch over de vraag of hulp zinvol is, noch over de vraag hoe een beleid voor ontwikkelingssamenwerking er uit moet zien, noch over de technische problemen van de uitvoering.

De debatten in de Tweede Kamer zijn een illustratie. Hoewel het ontwikkelingsvraagstuk veelomvattend en ingewikkeld is zijn deze debatten kort en weinig inhoudelijk; zij halen zelden de krant. De meeste spreektijd wordt besteed aan onderwerpen dicht bij huis, zoals de subsidies aan Nederlandse particuliere hulporganisaties en de droeve conflicten met Suriname.

Het parlement erkent zijn eigen onvermogen: parlementariërs hebben onlangs voorgesteld om een internationaal orgaan op te richten ter controle van het beleid van de Wereldbank en het IMF omdat "...kamerleden weinig zicht hebben op de gang van zaken" bij deze instellingen¹. Om misverstand te voorkomen, dat tekort aan inzicht ligt niet aan Wereldbank en IMF. Beide zijn open huizen en dagelijks worden vele geïnteresseerden en belangstellenden te woord gestaan. Onder de bezoekers bevinden zich echter zelden of nooit leden van het Nederlandse parlement.

Sinds enkele maanden is in Nederland de rust rond het ontwikkelingsvraagstuk verstoord en vinden er bescheiden discussies plaats over de vraag of hulp zinvol is en zijn er luidruchtige conflicten over detailspecten van de uitvoering. Zo hield Achterhuis onlangs een rede onder de titel *Tegen ontwikkelingshulp* waarin hij betoogde dat hulpverlening schaarste eerder vergroot dan verkleint en in eeuwen gegroeide evenwichten verstoort². In zijn analyse

leunt hij sterk op Susan George, werkzaam bij het Transnational Institute in Amsterdam, die eerder voor een meer afstandelijke houding van de rijke landen tegenover de ontwikkelingslanden heeft gepleit³. Over het voorstel van Achterhuis om tot opschorting van de hulpverlening te komen en zo tijd te hebben voor bezinning is welgeteld één avond publiekelijk gedebatteerd; sindsdien heerst er stilte.

De vraag of hulp zinvol is stond – afgezien van anti-imperialistische geschriften – twintig jaar geleden in Nederland voor het laatst ter discussie. In december 1968 schreef Brugman een artikel onder de titel *De illusie van de ontwikkelingshulp*⁴. De traditionele voorstanders vielen als één man over hem heen. Van een werkelijk debat was nauwelijks sprake; na enkele weken werd Brugman doodgewezen. Achterhuis lijkt een zelfde lot beschoren.

De tweede discussie, over de technische uitvoering van hulp, is van andere aard. Daarbij is aan de orde of consultants te duur zijn, of lokale aannemers 'onze projecten' mogen uitvoeren en of er een aparte Rijksdienst voor de Hulpverlening moet komen⁵.

Veel helderheid heeft deze discussie tot nu toe niet gebracht. De betrokkenen en belangstellenden bestrijden elkaar genadeloos via de media. De pers zelf wil niet achterblijven. Zo heeft NRC Handelsblad een vliegende reporter tien dagen naar Tanzania gestuurd om hem vervolgens pertinente uitspraken te laten doen in een feuilleton *Werk*

* De auteur is als hoogleraar verbonden aan de Rijksuniversiteit te Leiden en het Institute of Social Studies te Den Haag.

1. E. Herfkens, *Parlementariërs vragen meer controle op IMF*, de *Volkskrant*, 30 maart 1989.

2. H. Achterhuis, *Tegen ontwikkelingshulp*, in de Balie, Amsterdam, 28 maart 1989; zie *Vrij Nederland*, 8 april 1989.

3. S. George, *How the other half dies*, Penguin, 1985; *A fate worse than debt*, Penguin, 1988.

4. J. Brugman, *De illusie van de ontwikkelingshulp*, *Hollands Maandblad*, december 1968; reacties van A. Nuis, P. van 't Veer, C.J. Stigter, R.A.H. Vos en J.N. Scholten, *Hollands Maandblad*, januari 1969.

5. H.I. von Metzsch, *Uitbested, goed besteed?*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1988; J.J.A.M. van Gennip, *De organisatie van het ontwikkelingsbeleid*, *ESB*, 19 oktober 1988.

de hulp⁶. De Volkskrant volgde met een serie rapportages over hulp aan Jemen, vol curieuze details over aard-appelsorteermachines, overvolle scholen en waterrechten in relatie tot stuwdammen⁷.

Het nadeel van enerzijds discussies over de hulp ten principale met steeds daarachter de bestemmingsvraag van het mensdom als geheel, en anderzijds het getwist over uitvoeringsdetails, is dat de vraag hoe een beleid voor ontwikkelingssamenwerking er uit moet zien (gegeven de concrete problemen en beschikbare inzichten) buiten beeld blijft.

Ander landschap

Wie nu het ontwikkelingsvraagstuk beziet treft een ander landschap aan dan tien jaar geleden. Veel feitelijke wijzigingen hebben zich voltrokken en veel inzichten zijn veranderd. Samengevat komen deze op het volgende neer.

In de eerste plaats werd in de jaren zeventig gedacht in termen van aanpassing van de structuur van de wereldeconomie aan de behoeften van de ontwikkelingslanden. Er zou een nieuwe internationale economische orde moeten komen. Het was een door velen als serieus beschouwd leerstuk; zo had Kaufmann in Leiden als leeropdracht het vakgebied van de nieuwe internationale economische orde⁸. Dit denkbeeld is teloorgegaan. De gemaakte blauwdrukken zijn nimmer politieke realiteit geworden. Integendeel, het beeld is omgedraaid. Sinds het begin van de jaren tachtig voeren de ontwikkelingslanden programma's uit tot aanpassing van hun economie aan de bestaande wereldeconomie en krijgen daarvoor financiering uit hulp gelden. Het betekent een koerswending van 180°.

In de tweede plaats hebben veel ontwikkelingslanden thans sterke regeringen, zoals India, Indonesië en Korea. Deze landen hebben weinig boodschap aan onze betweterijen hoe zij zich op economisch en sociaal gebied dienen te gedragen. Zij geven dat bij herhaling te kennen en zij zijn steeds minder bereid via hulp onze directieven te accepteren. Als Van Gennip stelt dat in deze landen, ondanks "...voldoende eigen ontwikkelingspotentieel en financiële middelen", onze "interventies" beperkt kunnen blijven tot de allerarmsten en het milieu miskent hij deze nieuwe werkelijkheid⁹. Genoemde landen zijn niet langer bereid interventies te aanvaarden.

In de derde plaats is het besef gegroeid dat economische ontwikkeling niet primair afhankelijk van de beschikbaarheid van kapitaal, maar dat eerst en voor alles een land een redelijk functionerend bestuur en beleid moet hebben om tot economische ontwikkeling te kunnen komen. Dit besef, gecombineerd met de aanpassing van de ontwikkelingslanden aan de wereldeconomie in plaats van omgekeerd en met het ontstaan van sterke regeringen, heeft impliciet de 'schuldvraag' van onderontwikkeling verlegd. Vroeger waren de rijke landen de oorzaak van het kwaad, in de huidige beeldvorming ligt het aan de ontwikkelingslanden zelf¹⁰.

In de vierde plaats is er een verschuiving opgetreden van centraal geprogrammeerde ontwikkeling naar meer door de vrije markt bepaalde groei. In de meeste ontwikkelingslanden gaat het daarbij minder om een ideologische keuze tussen socialisme en kapitalisme, dan om een vraagstuk van bestuurbaarheid en efficiëntie. Korea en China zijn voorbeelden. Met het groeien en gecompliceerder worden van hun economie hebben zij de centrale programmering moeten beperken. In China en in het Oostblok leidt dit thans tot grote aanpassingsproblemen.

In de vijfde plaats heeft zich een ommekeer voorgedaan in de netto kapitaaloverdrachten (nieuwe middelen minus aflossingen en renten) tussen rijke en arme landen. In de

periode 1980-1987 daalden de netto overdrachten van de regeringen van de rijke landen (giften en leningen) van \$ 29 mrd. naar \$ 11 mrd., de commerciële kredieten van \$ 16 mrd. naar \$ 33 mrd. negatief en stegen de investeringen van \$ 5 mrd. negatief naar \$ 1 mrd. negatief¹¹. In totaal komt het er op neer dat in 1980 \$ 40 mrd. van rijke naar arme landen stroomde, terwijl in 1987 \$ 23 mrd. van arme naar rijke landen vloeide.

In de zesde plaats heeft een aantal ontwikkelingslanden in de afgelopen decennia een hoge economische groei bereikt. Zij zijn daardoor hecht geïntegreerd in de wereldeconomie: in 1965 bestond de export van ontwikkelingslanden voor 20% uit eindproducten, thans voor meer dan 50%. De groei van productie en export vindt vooral plaats in Oost- en Zuidoostaziatische landen. De prestaties van deze landen betekenen impliciet het aantasten van theorieën die uitgaan van onveranderlijke verhoudingen van onderdrukking en uitbuiting tussen geïndustrialiseerde en ontwikkelingslanden, zoals de 'dependencia'- en centrum-periferie-paradigma's.

In de volgende paragrafen worden de belangrijkste elementen beschreven van het ontwikkelingsvraagstuk zoals die zich voor de komende jaren aandienen. Het milieuprobleem is buiten beschouwing gelaten, omdat daarvoor een universeel beleid nodig is dat arme en rijke landen gelijkelijk omvat.

Hetzelfde geldt voor mensenrechten en democratisering. Dit zijn primair onderwerpen van buitenlands beleid. Extreme misstanden buiten beschouwing gelaten (oorlog, genocide) is het ongewenst een verbinding aan te brengen van ontwikkelingssamenwerking met mensenrechten en democratisering. Gedane pogingen zijn ineffectief gebleken, hebben tot willekeur geleid en hebben ontwikkelingsprocessen in de arme landen gefrustreerd, waarvan veelal de armste groepen de dupe zijn geworden¹².

Bevolkingsgroei

In de periode 1990-2000 zal de bevolking van de geïndustrialiseerde landen en het Oostblok ongeveer constant blijven op 1,2 miljard inwoners. In dezelfde periode zal die van de ontwikkelingslanden stijgen van 4,1 miljard naar 5 à 5,2 miljard¹³. Twee vragen doen zich daarbij voor: zal het lukken om de groeiende bevolking in de ontwikkelingslanden van voedsel te voorzien en zullen de lokale voorzieningen voldoende zijn om de aanwas op te vangen.

6. K. Caljé, *Werkt de hulp?*, NRC-Handelsblad, 7, 11, 13 en 19 januari 1989.

7. P. Broertjes, *Bukman trekt in Jemen van successtory naar misleuk*, de Volkskrant, 21 januari, alsmede 23, 26 en 28 januari 1989.

8. Kaufmann, *Over woorden en daden*, oratie, Leiden, 25 november 1983.

9. J.J.A.M van Gennip, op. cit.; vergelijk met de opvattingen van R. Gandhi over hulpverlening aan India, SID-congres, New Delhi, NRC-Handelsblad, 30 maart 1988 en over India's internationale positie, S.K. Datta-Ray, *South Asia: under an Indian version of the Monroe Doctrine*, International Herald Tribune, 12 april 1989.

10. Dit betreft de post-koloniale periode. De 'historische schuld-vraag' naar het ontstaan van rijke en arme landen tijdens de koloniale periode is recent opnieuw ter discussie gesteld door een aantal historici: symposium *The impact of European expansion on development in North-South relations*, Koninklijk Instituut voor de Tropen, 18 mei 1988.

11. United Nations, *World Economic Survey 1988*, New York, 1988, blz. 50.

12. P.H. Schroor en R. Toussaint, *Ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten: Nederland op dansles?*; N.H. Biegan, *Ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten*; beide in *Internationale Spectator*; maart 1989.

13. World Bank, *World Development Report 1988*, Oxford University Press, 1988.

Het antwoord op beide vragen is speculatief. In de afgelopen decennia is middels subsidiëring in de rijke landen een landbouwvriendelijk beleid gevoerd met als resultaat ruim aanbod op de wereldmarkten en vorming van overschotten.

De VS en de EG hebben besloten dit beleid te wijzigen en de subsidiëring drastisch te verminderen. Over de gevolgen daarvan voor de wereldvoedselvoorziening zijn de meningen verdeeld. Sommigen stellen dat vermindering van de produktie in de VS en de EG de buffer zal wegnemen die wereldhongersnood heeft voorkomen. Anderen verwachten dat door vermindering van de overproduktie de prijzen zullen stijgen en dat daardoor de produktie in de ontwikkelingslanden zal worden gestimuleerd¹⁴.

De toekomst van de voedselproduktie in de ontwikkelingslanden is vol onzekerheden. India heeft met bevoelingsprogramma's en nieuwe variëteiten tot nu toe de voedselproduktie sterker kunnen laten stijgen dan de bevolkingsgroei, maar het is onduidelijk hoeveel verdere expansie mogelijk is. In China is de produktiestijging tot stilstand gekomen door problemen bij landhervormingen en tekort aan additioneel bebouwbare grond; sinds kort importeert China weer graan. Afrika kampt met stagnaties, vaak veroorzaakt door natuurrampen, soms ook door falend beleid. Verwacht wordt dat de behoefte aan graanimport van de ontwikkelingslanden zal stijgen van 70 mln. ton in 1985 tot 110 mln. ton in 2000. In veel ontwikkelingslanden ontbreekt het evenwel aan voldoende koopkracht; een deel van de import zal derhalve uit giften moeten bestaan.

Het idee dat het wereldvoedselprobleem onder de knie is, is prematuur. De wereldgraanreserve is gedaald van 102 dagen consumptie in 1986 tot 54 dagen in 1988. In de onderhandelingen tussen de VS en de EG en in de Uruguay-ronde is het vraagstuk van de wereldvoedselvoorziening op de achtergrond geraakt. De FAO (Voedsel- en landbouworganisatie van de VN), die steeds meer op een zijspoor is gezet dan wel zich daar heeft laten zetten, zou de meest geëigende instantie zijn om dit probleem weer onder de aandacht te brengen.

De tweede vraag is of de lokale problemen in de ontwikkelingslanden ten gevolge van de sterke bevolkingsaanwas hanteerbaar zullen blijven, met name of in minimale voorzieningen als behuizing, onderwijs en gezondheidszorg zal kunnen worden voorzien. Als dit niet gelukt dreigt – vooral in de steden – verdere verpaupering, met name in Azië waar 500 mln. van de wereldwijd 800 mln. mensen onder de minimum bestaansgrens wonen.

In een aantal landen is in het komende decennium de situatie kritiek door de combinatie van zeer snelle bevolkingsgroei en diepe armoede. Zo zal in Pakistan tussen 1990 en 2000 de bevolking stijgen van 113 miljoen naar 150 miljoen. Een extra complicatie vertonen landen met een tekort aan 'Lebensraum'. Zo heeft Bangladesh een oppervlakte van vier keer Nederland, loopt jaarlijks een flink deel van het land onder water, bedraagt het inkomen per hoofd van de bevolking rond f 350 per jaar en zal de bevolking in de komende tien jaar stijgen van 114 miljoen naar 145 miljoen.

Er ligt hier een reeks problemen die om beleid vragen. Hoe kan bereikt worden dat het vraagstuk van de wereldvoedselvoorziening deel wordt van de huidige GATT-ronde. Hoe kan een 'early warning system' worden ingevoerd dat aangeeft dat landen hun bevolkingsgroei niet aan kunnen en dat noodvoorzieningen moeten worden getroffen. Wat voor beleid moet er worden gevoerd als ten gevolge van overdruk massale migratie optreedt: nu al gaan jaarlijks 1 miljoen Mexicanen illegaal naar de VS. Wat zal Europa's houding zijn bij toenemende immigratie uit de Noordafrikaanse landen¹⁵?

Financiering

Ontwikkeling vergt financiering. In de komende jaren zal het erom gaan of de stroom van commercieel kapitaal naar de ontwikkelingslanden weer kan worden vergroot en of – in samenhang daarmee – het schuldenvraagstuk kan worden verlicht. Bij commerciële financiering doen zich momenteel twee problemen voor: de hoge rentestand en de kapitaalvlucht.

Gedurende de afgelopen 200 jaar lag de reële rente (nominale rente minus inflatie) steeds tussen 1 en 2%. Momenteel ligt de reële rente op een niveau rond 7%. Voor ontwikkelingslanden komt daar nog een risico-opslag bij, zodat de feitelijke reële rente voor deze landen rond 9% bedraagt.

Het is de vraag of bij een dergelijke rentestand commerciële financiering van ontwikkeling wenselijk is. Het is een oude vuistregel dat ontwikkelingslanden er beter aan doen niet te lenen als de economische groei lager is dan de reële rente. Maar zelfs als die regel wordt losgelaten en men marginaal calculeert – door alleen voor specifieke investeringen te lenen op basis van hun rendement – blijft het beeld somber. Slechts zelden is er in ontwikkelingslanden een perspectief dat investeringen op termijn een reëel rendement van 9% of meer zullen maken. In dit licht is het de vraag of de recente uitbreiding van het kapitaal van de Wereldbank en de Interamerikaanse Ontwikkelingsbank (IADB) moet worden toegejuicht.

Gegeven de begrotingspolitiek van de VS valt het niet te verwachten dat de rente binnenkort aanzienlijk zal dalen. Beide banken moeten hun middelen op de kapitaalmarkt aantrekken en kunnen deze niet anders dan tegen het huidige renteniveau uitlenen. Dit roept voor ontwikkelingslanden de vraag op hoe alternatieve interne of externe financiering kan worden gevonden.

Een andere belemmering vormt de kapitaalvlucht. Als deze niet had plaats gevonden zouden landen als Argentinië, Mexico, Venezuela, Nigeria en de Filipijnen thans niet of nauwelijks een schuldenprobleem hebben. Recht toe rechtaan geredeneerd heeft het geen zin deze landen nieuw kapitaal te verstrekken zolang de kapitaalvlucht doorgaat: het zou een poging zijn het bad te vullen zonder de stop op de afvoer te hebben gedaan. Ook vanuit die optiek is de kapitaaluitbreiding van Wereldbank en IADB van twijfelachtig nut.

In de voorstellen die minister Brady recent voor oplossing van het schuldenprobleem heeft gedaan stelt hij dat beëindiging van kapitaalvlucht daarvan een onderdeel moet zijn. De Latino-landen verzetten zich daartegen en vinden dat eerst de schulden moeten zijn verdwenen en dat het probleem van kapitaalvlucht zich dan 'vanzelf' oplost. Gegeven het interne beleid van deze landen is dat een speculatieve en ongefundeerde wissel op de toekomst. Men kan zich zelfs afvragen of oplossing van het schuldenprobleem mogelijk is zonder terugkeer van reeds gevlucht kapitaal.

Voor de oplossing van het schuldenvraagstuk liggen zo'n zeventig voorstellen ter tafel. Bij elk van die voorstellen is steeds de kardinale vraag wie de strop neemt of welk deel ervan, en op welke termijn. Het recente voorstel van minister Brady houdt in theorie in dat particuliere banken

14. J. de Hoogh e.a. Agricultural policies in industrial countries and their effects on the Third World, *Tijdschrift voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek van de landbouw*, 1987/88, nr. 2; W. Tims, Voedselmarkt volgend jaar in gevarenzone, *NRC Handelsblad*, 24 december 1988.

15. I. Jungschleger, conferentie over arbeidsmigratie na 1992, Stroom illegalen naar Europa kan niet anders dan toenemen, *de Volkskrant*, 1 april 1989; P. Lellouche, A threat to Europe's future, *Newsweek*, 31 oktober 1988.

een beperkt verlies nemen (afschrijving van 20 à 25% van hun vorderingen) en hun resterende vorderingen plus renten gegarandeerd krijgen door Wereldbank en IMF. Het voorstel geldt alleen voor Latino-landen.

De Aziatische landen, Engeland en Nederland hebben zich tegen Brady's plan verzet. De garanties zullen kolossale bedragen vragen die ten laste zullen komen van Wereldbankmiddelen die voor ontwikkelingsinvesteringen zijn bestemd en, als er additioneel geld nodig is, ten laste van de bilaterale hulpbudgets. Voor hulp aan Afrika en Azië zal dan weinig overblijven¹⁶.

De praktijk van het plan-Brady gaat nog verder. Zo hebben IMF en Wereldbank op 12 april jl. bekend gemaakt bereid te zijn kredieten ter grootte van \$ 5,5 mrd. aan Mexico beschikbaar te stellen, waarvan een gedeelte mag worden gebruikt om schulden af te lossen. Op 13 mei jl. is aan Venezuela een bedrag van \$ 5,8 mrd. toegezegd. Deze kredieten zijn aangekondigd nog voordat met de particuliere banken afspraken zijn gemaakt over afschrijving van vorderingen op beide landen. Als dergelijke afspraken niet in redelijke mate tot stand komen betekent het plan-Brady een voortzetting van het beleid van Baker: het beschikbaar stellen van middelen door multilaterale instellingen die deels voor rentebetaling en een partiële 'bailing out' van de particuliere banken worden aangewend. Onder het Baker-regime gebeurde dit laatste oogluikend, onder het plan-Brady zal dit legitiem worden.

Overigens lijkt de Europese weerstand toe te nemen. Dit bleek tijdens een overleg van de EG-ministers met die van Latijns-Amerika op 17 april jl. Het gesprek is verdaagd tot komend najaar. Hierbij dient bedacht te worden dat enige bescheidenheid past bij kritiek op de VS-plannen. De EG-landen – inclusief Nederland – hebben nimmer zelf enig initiatief genomen om de schuldencrisis het hoofd te bieden, terwijl er realistische voorstellen voorhanden zijn.

Handel

Export is veruit de belangrijkste bron van vreemde valuta voor de ontwikkelingslanden. Terwijl de netto overdrachten in de vorm van overheids giften en -leningen, commerciële kredieten en investeringen in 1987 een negatief totaal van \$ 23 mrd. opleverden, bedroegen de exportopbrengsten \$ 455 mrd.

De omvang van de wereldhandel is gedaald van \$ 2000 mrd. in 1980 tot \$ 1800 mrd. in 1983 en is sindsdien weer gestegen tot \$ 2400 mrd. in 1987. Laatstgenoemde stijging is vrijwel geheel ten goede gekomen aan de handel van ontwikkelde landen; de export van de ontwikkelingslanden is sinds 1983 op rond \$ 450 mrd. blijven staan. Een groot deel van de toeneming van de handel van de rijke landen heeft zich binnen regionale blokken voltrokken. Zo komt van de stijging van de wereldexport van \$ 400 mrd. over de periode 1980-1987 \$ 210 mrd. voor rekening van intra-EG-handel.

Het stagneren van de handelsresultaten van de ontwikkelingslanden wordt veelal geweten aan de prijsdaling van grondstoffen. Dit is slechts ten dele juist, immers meer dan de helft van hun export bestaat uit eindproducten. Bovendien volgen de grondstofprijzen sinds 1986 weer een stijgende lijn.

De stagnatie in de export van de ontwikkelingslanden moet primair worden gezocht in de trend om productie zo dicht mogelijk bij de plaats van consumptie te brengen hetgeen gepaard gaat met regionale blokvorming.

Hierbij spelen verscheidene factoren een rol zoals de afnemende loonkosten in de industrie als deel van de totale productiekosten, efficiënter gebruik van grondstoffen die daardoor onbewerkt kunnen worden getransporteerd, de

hoge kosten voor overheden om de traditionele internationale arbeidsverdeling in stand te houden (hulpverlening, militaire presentie, oninbare kredieten), betere marktbeheersing door productie en service ter plaatse, het vermijden van handelsbelemmeringen en betere afstemming van productie op de vraag. Bovendien wordt blokvorming bevorderd door de wens tot bescherming tegen toenemende import uit anders gestructureerde economieën, politieke overwegingen en de behoefte tot marktvergroting.

Wat betreft de effecten voor de ontwikkelingslanden is alle aandacht geconcentreerd op de beoogde Europese integratie per 1992. Het is de vraag of dit terecht is. Immers, de Europese integratie is reeds ver voortgeschreden. Van de export van de EG-landen blijft thans reeds 60% binnen de EG. Als daar de handel met de EFTA wordt bijgeteld – het lijkt waarschijnlijk dat in de komende jaren een semi-integratie van EG en EFTA tot stand zal komen – dan is het aandeel van de intra-europese handel 70%. Per 1992 zal dit rond 75% zijn. Dit betekent dat reeds thans een zeer hoge integratie is bereikt en dat maatregelen per 1992 daaraan niet veel meer zullen veranderen. Voor een aantal belangrijke producten blijft Europa afhankelijk van het buitenland – vooral grondstoffen zoals olie – en zal dat uit export moeten betalen.

Bedreigender voor veel ontwikkelingslanden zijn de gevolgen van nieuwe blokvorming, zoals de integratie-afspraken van Argentinië-Brazilië-Uruguay, en van VS-Canada-Mexico, de Japanse satellietvorming in de Stille Oceaan en de herstructurering van de Comecon. Deze verklontering van de wereldeconomie wordt nog versterkt door afspraken tussen de regionale blokken onderling. Zo vinden momenteel onderhandelingen plaats over verdragen en handelsafspraken tussen de EG en de Sovjetunie, tussen Japan en de VS, tussen Japan en China en – tot op zekere hoogte – tussen de VS en Europa.

Dit verschijnsel van nieuwe regionale blokken met onderlinge afspraken dreigt niet-participerende landen zoals die in Zuid-Azië, Afrika en het Caraïbisch gebied te marginaliseren, met als resultaat verdere stagnatie van hun export. In dit licht zou bepleit kunnen worden om, bij voorbeeld in het kader van het GATT, regels op te stellen die bij blokvorming en interblokvorming de belangen van landen die niet deelnemen beschermen.

Vaak wordt gesteld dat er een strijd gaande is tussen toenemende handelsprotectie enerzijds en multilaterale liberalisering anderzijds. In die voorstelling van zaken wordt de regionale blokvorming vergeten. De afspraken die reeds zijn gemaakt tot nieuwe blokvorming en de onderhandelingen over interblokvorming snijden dwars door de noties nationaal protectionisme en multilaterale vrijhandel heen.

Dit is te meer van belang omdat veel van deze afspraken en onderhandelingen voltooid zullen zijn voordat de huidige GATT-ronde in de loop van de jaren negentig zal worden afgesloten. Als er beschermende maatregelen worden genomen dient dit derhalve op korte termijn te geschieden.

De toekomst van de gemarginaliseerde ontwikkelingslanden wordt nog extra bedreigd als, zoals thans reeds op beperkte schaal in de zuidelijke staten van de VS geschiedt, boeren na beëindiging van subsidie op hun traditionele producten overgaan op tropische gewassen zoals katoen en suiker.

16. Het is niet duidelijk waarom de PvdA afkoop van de vorderingen van particuliere banken uit hulpgebden bepleit; *Opstaan tegen armoede*, Evert Vermeerstichting, 1988, blz. 125.

In de loop van de jaren zeventig deden zich vele 'shocks' voor in de wereld-economie. Olieprijsstijgingen, inflatie, hoge rente, wisselvallige grondstofprijzen, protectie en natuurrampen troffen zowel rijke als arme landen. Vooral de arme landen, want zij hebben per definitie minder weerstand tegen nadelige invloeden van buitenaf.

Het opvallende is dat de slagen veel harder aankwamen in Afrika en Latijns-Amerika dan in Azië. Dat ligt deels aan de verschillen in positie in de wereld-economie, maar ligt vooral aan de wijze waarop beleidsmatig op de moeilijkheden werd gereageerd. Dat verschil in reactie onderstreept van hoeveel belang bestuur en economisch beleid voor ontwikkeling zijn. Welvaart is primair het resultaat van beheer en organisatie op macro- en microniveau.

In Afrika – evenals in Latijns-Amerika – is moeizaam functioneren van bestuur en beleid historisch bepaald. In Afrika bestond in de pre-koloniale periode de staat als instrument voor consensusvorming en identificatie niet of nauwelijks¹⁷. Loyaliteiten waren georganiseerd langs lijnen van familiebanden, stammen en vorstenhuizen. De staat ontstond pas in de koloniale tijd in de vorm van koloniale overheersing en werd dan ook als vijandig ervaren, niet tot de eigen samenleving behorend. De centrale overheden die na de dekolonisatie het bestuur overnamen hadden daardoor een kunstmatig karakter. De democratische entourage was meestal een kopiëring van die van het voormalig koloniserende land. Dat alles leidde tot bestuurlijke zwakte, te meer omdat tijdens de kolonisatie was nagelaten een lokale politieke en administratieve klasse op te leiden. Vaak werden de burgerregeringen binnen enkele jaren na de dekolonisatie verdrongen door militaire regimes, geleid door onderofficieren; de officieren – afkomstig uit de koloniserende landen – waren met de dekolonisatie vertrokken. De nu aantredende generatie van hoog opgeleide Afrikanen ondervindt tegenwerking bij haar pogingen om tot de machtscentra door te dringen: de militairen en het nieuwe establishment van buitenlandse hulpverleners willen hun verworven toegang tot de schatkist niet prijsgeven.

Latijns-Amerika werd tijdens de koloniale periode bestuurd door Spaanse en Portugese onderkoningen met behulp van militairen en gesteund door een klasse van grootgrondbezitters. Eigenlijk is deze structuur na de dekolonisatie in essentie blijven bestaan, vaak direct of indirect gesteund door de VS. Ook na de recente formele democratisering heeft de traditionele elite met steun van de militairen veel macht en economische voorrechten behouden. Als alternatieven dienen zich extreem linkse groeperingen aan en populistische bewegingen, die systeemloos en zonder duidelijk programma optreden. Daardoor ontbreken de ingrediënten om tot ordelijke consensus- en machtsvorming te komen.

De bestuurs- en beleidsproblemen in Afrika en Latijns-Amerika maken ontwikkelingssamenwerking met deze landen moeilijk. Het is illusoir te denken dat door condities aan de hulp te verbinden de verhoudingen waaruit de aard van bestuur en beleid voortvloeien wezenlijk kunnen worden veranderd. Ook is het illusoir te denken dat ontwikkelingssamenwerking van betekenisvolle omvang kan plaatsvinden buiten de overheden om, vooral als het terreinen van macro-economie betreft.

De rijke landen hebben deze problemen in hoge mate genegeerd. Het al dan niet in aanmerking komen voor hulp wordt – naast politieke motieven – vrijwel uitsluitend bepaald door de mate van armoede. Bovendien wordt aan alle landen de hulp bij voorkeur zoveel mogelijk in de vorm van projecthulp gegeven.

Als de hulp op de bestaande bestuurlijke en beleidsmatige situatie in de ontwikkelingslanden zou worden afge-

stemd, is het onvermijdelijk om tot een vergaande mate van differentiatie te komen. Zo'n differentiatie zou als uitgangspunt kunnen nemen dat ten minste drie verschillende situaties worden onderscheiden¹⁸.

In de eerste plaats zijn er landen met een redelijk functionerend bestuur en economisch beleid. De beoordeling daarvan kan het beste in multilateraal kader tot stand komen ter wille van objectiviteit en consistentie. Deze groep landen kan zelf programma's opzetten en uitvoeren. Zij worden optimaal geholpen met betalingsbalanssteun. Door ons bedachte (en uitgevoerde) projecten kunnen beter achterwege blijven: zij verwarren en doorkruisen.

Een tweede groep landen vertoont een andere uiterste karakteristiek: zij ontberen minimaal bestuur en beleid. Voor deze landen heeft hulp met ontwikkeling als doel geen zin: de benodigde infrastructuur ontbreekt. Het enige wat gedaan kan worden is bijstand geven ter voorziening in de basisbehoeften voedsel, onderdak, onderwijs en medische hulp. Ontwikkeling zal moeten wachten op betere tijden¹⁹.

De derde groep bevindt zich in een tussengebied. In deze landen bestaan onvolledig bestuur en zwak beleid die beide versterking en verbetering behoeven. In de praktijk lukt dat het beste met sectorgewijze aanpassingsprogramma's. Die kunnen gesteund worden met mankracht, organisatie, betalingsbalanssteun en eventueel projecten mits die passen in de programma's die de betreffende landen met behulp van multilaterale organisaties hebben geformuleerd.

Zonder differentiatie in hulpvormen zijn blijvende ineffektiviteit en verspilling onontkoombaar.

Ten slotte

De vragen over bevolkingsgroei, financiering, handel en bestuur zijn niet eenvoudig te beantwoorden; maar zonder antwoord kan geen beleid voor ontwikkelingssamenwerking worden gevoerd.

Achterhuis stelt de gang van onze cultuur ter discussie. Dat is nodig, maar binnen tien jaar – of wij het willen of niet – zal er een miljard mensen meer in de ontwikkelingslanden leven en wij ontkomen er niet aan daar reeds nu rekening mee te houden. Anderen pleiten voor steeds meer hulp. Alsof dat de bestuursproblemen oplost, alsof dat de handelsstromen – die tientallen keren groter zullen blijven dan de hulp – zal veranderen. Ten slotte is er de vlucht in de details van de uitvoering van projecthulp. Die koers hebben de kranten, de radio en het parlement gekozen. De Tweede Kamer heeft recent aan de minister over deze uitvoeringsaspecten een nota gevraagd; maar ook dat zal geen soelaas bieden voor de hoofdzaken van het ontwikkelingsvraagstuk.

Ferdinand van Dam

17. G. Hyden, *Africa – The challenge of getting politics right*, OESO Development Centre, Parijs, februari 1989; R.H. Green, *The broken pot: the social fabric, economic disaster and adjustment in Africa*, Londen, IFAA Conference, september 1987; N.P. Moyo en N. Amin, *The development experience of post-colonial sub-Saharan Africa: just bad luck or something else?*, Symposium Erasmus Universiteit, Rotterdam, oktober 1988.

18. Voor een meer gedetailleerde uiteenzetting over deze indeling, zie: *De derde wereld als verdichtsel*, oratie, Rijksuniversiteit Leiden, 25 november 1988.

19. De Wereldbank heeft in januari jl. een lange-termijnplan voorgesteld tot *Capacity building in economic management and policy analysis*, voor de Sub-Sahara Afrikaanse landen; dit voorstel staat thans internationaal ter discussie.