
Noord-Zuidbeleid

PROF. DR. F. VAN DAM*

In de betrekkingen tussen Noord en Zuid is de laatste jaren veel veranderd. Binnen de groep ontwikkelingslanden heeft zich een differentiatieproces voltrokken, waarbij met name de olieproducerende landen en de zich snel industrialiserende landen zich afzonderden van de arme, van hulp afhankelijke staten. Dat heeft o.a. tot gevolg gehad dat het oude stramien van onderhandelingen tussen de rijke en arme landen niet meer toepasbaar is en dat veel onderhandelingen zijn vastgelopen in verouderde probleemstellingen en procedures. In dit artikel wordt voor een herformulering van het Noord-Zuidvraagstuk gepleit op basis van de huidige, concrete economische en politieke werkelijkheid.

Open conflict

In de afgelopen anderhalf jaar heeft een reeks onderhandelingen plaatsgevonden tussen de arme en de rijke landen die alle zijn mislukt. Het waren in mei 1979 de vijfde wereldhandelsconferentie te Manilla (UNCTAD V), eind 1979 de onderhandelingen over een nieuwe cacao-overeenkomst, in januari 1980 de industrieconferentie te New Delhi (UNIDO III), in maart de patentconferentie (herziening van de Conventie van Parijs), in mei 1980 de onderhandelingen over een nieuwe tinovereenkomst en in september 1980 de elfde Speciale Zitting van de Verenigde Naties, die bedoeld was om procedures te formuleren voor een in 1981 te houden wereldwijde ronde van onderhandelingen tussen Noord en Zuid. Ook de conferentie inzake nucleaire proliferatie in september van dit jaar is in feite in een controverse tussen Noord en Zuid geëindigd.

Het opvallende is dat deze conferenties alle zijn geëindigd in conflicten en dat daar nauwelijks geslaagde onderhandelingen tegenover staan. Dit betekent dat de mislukkingen niet langer kunnen worden toegeschreven aan oorzaken van incidentele aard, maar dat zij een structureel karakter hebben gekregen. Anders gesteld: de Noord-Zuidonderhandelingen over concrete onderwerpen zijn vastgelopen. Dit heeft twee oorzaken.

In de eerste plaats is er een proces van complicering gaande, waardoor Noord en Zuid niet langer tegenover elkaar staan als homogene blokken die op basis van eenduidige posities met elkaar kunnen onderhandelen. De huidige realiteit is buitengewoon veel ingewikkelder. Op deze aspecten wordt nader ingegaan in de volgende paragrafen.

In de tweede plaats is er een proces gaande van steeds verdere verharding in de Noord-Zuidbetrekkingen. Dat proces wordt door een reeks factoren bepaald. Aan de basis van het verhardingsproces ligt de voltooiing van de dekolonisatie die de verhouding tussen de voormalige koloniën en de voormalige moederlanden wezenlijk heeft veranderd. De sfeer van haat en liefde, die bij het dekolonisatieproces behoorde, vervaagt met de daarbij behorende verschijnselen als de bereidheid om wereldwijd ontwikkelingshulp te willen geven. Er is sprake van verzakelijking en objectivering. Het gaat nu om de „rules of the game”. Het gaat niet langer om hulpprojecten en andere vormen van charitas, thans zijn het functioneren van het monetaire stelsel, de afzet van eindpro-

dukten en het verwerven van een plaats op de kapitaalmarkt aan de orde.

De ontwikkelingslanden worden meer dan vroeger als bedreigend ervaren, zowel op economisch als op politiek terrein. Op economisch gebied worden de rijke landen dagelijks geconfronteerd met de afhankelijkheid van het oliekartel. Door de olieprijsronde van eind 1979 is bovendien een structurele crisis in de monetaire verhoudingen ontstaan. Ook ervaren zij dat de ontwikkelingslanden nieuwe markten betreden, zoals die voor auto's en die voor aannemingswerken, en dat zij multinationale ondernemingen oprichten. Deze feiten, in combinatie met de problemen van inflatie, recessie en werkloosheid in de westerse landen, geven de geïndustrialiseerde landen het gevoel dat zij bedreigd worden.

Op politiek gebied is er sprake van dat de problemen tussen Noord en Zuid verweven zijn met die van de Oost-Westrelatie. Dit blijkt in delen van Afrika en uit de spanningen rond Afghanistan. Ook is er sprake van een toenemende bewapening van de ontwikkelingslanden en van pogingen van deze landen om hun positie op nucleair terrein te versterken. Ten slotte is er de grote volksverhuizing die zich in de jaren zestig en zeventig heeft voltrokken en die tot gevolg heeft gehad dat vele miljoenen mensen uit de ontwikkelingslanden zich in de rijke Europese landen hebben gevestigd. Ook deze migratie heeft een spanningverhogend effect.

De processen van complicering en verharding zijn al enige tijd aan de orde. Echter, tot voor twee jaar vonden zij een tegenwicht in politieke druk in de rijke landen om tot oplossing van het armoedeprobleem in de derde wereld te willen komen. Er was in het Westen een bereidheid om te onderhandelen, om eventueel kleine concessies te doen en om in ieder geval te voorkomen dat zich openlijke conflicten zouden voordoen. Het nieuwe van de huidige situatie is dat deze politieke tegendruk is afgenomen en dat de rijke landen openlijke conflicten niet langer uit de weg gaan.

De politieke groeperingen in de rijke landen, die zich voor de ontwikkelingsproblematiek sterk maken, hebben grote moeite om met deze situatie te leven. Er is een neiging tot verbittering en een neiging om de Noord-Zuidrelatie als

* De schrijver is plaatsvervangend directeur-generaal van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

volstrekt mislukt te beschouwen 1). Daaraan worden noties verbonden van schuld en van falen 2). Tegelijkertijd wordt ervaren dat deze verwijten geen effect hebben en de houding van de regeringen van de rijke landen niet wezenlijk beïnvloeden. Dit leidt tot verdere aftakeling van de bereidheid tot samenwerking: in Nederland verkeert de derde-wereldbeweging in een dieptepunt en bestaat steeds minder belangstelling bij de politieke partijen voor het ontwikkelingsvraagstuk 3).

Het appelleren aan emoties helpt ons niet verder. Hetzelfde geldt voor de gefixeerde belangstelling voor de bloksgewijze massaconferenties, waarvan mag worden verwacht dat zij in de komende jaren net zo zullen mislukken als in de afgelopen periode. Het lijkt daarom de moeite waard om na te gaan of er inderdaad sprake is van een algemene stagnatie in de betrekkingen tussen Noord en Zuid en of — voor zover zich stagnaties voordoen — wegen kunnen worden gevonden om die te doorbreken. Dat vraagt om inventarisatie, ordening en analyse van de relatie tussen Noord en Zuid 4).

Differentiatie I: naar relaties

De eerste vraag is of het juist is dat het geheel van Noord-Zuidbetrekkingen in het ongereede is geraakt. Om op die vraag een antwoord te kunnen geven is het nodig de Noord-Zuidrelatie naar zijn onderscheidene componenten te ontleden. In de Memorie van Toelichting bij de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor 1980 onderscheidt minister De Koning de volgende componenten 5):

- a. De macro-processen die zich tussen de arme en de rijke landen voltrekken. Deze omvatten elementen als handel, investeringen, kapitaalverkeer en technologie-overdracht. De processen zijn in overwegende mate in de handen van de particuliere sector.
- b. De bijsturing van deze macro-processen door de overheden van de betrokken landen. Deze bijsturing geschiedt met het oog op het maximaal dienen van het nationale belang van de bijsturende staten. Voorbeelden van bijsturing aan de kant van de rijke landen zijn het eigen, nationale economische beleid en op multilateraal niveau de EG. Aan de zijde van de ontwikkelingslanden is het OPEC-kartel een voorbeeld van multilateraal opereren.
- c. De normerende volkenrechtelijke gedragsregels voor de macro-processen en voor de bijsturing ervan. Het is een nieuwe vorm van volkenrecht voor de economische betrekkingen tussen staten. Een voorbeeld is het „Charter of economic rights and duties of states”, dat in 1974 in het kader van de VN werd opgesteld. Bij het formuleren van de gedragsregels trachten de betrokken partijen hun belangen zoveel mogelijk veilig te stellen. Gegeven de fluiditeit in de interstatelijke economische betrekkingen mag verwacht worden dat de gedragsregels steeds zullen moeten worden aangepast aan de veranderende situatie en dus steeds geherformuleerd moeten worden.
- d. Normerende gedragsregels voor de relaties tussen overheden en de particuliere sector. Deze worden van toenemend belang, nu het proces van internationalisering van de particuliere sector versneld doorzet. Voorbeelden zijn de codes voor multinationale ondernemingen, voor restrictieve ondernemingspraktijken etc. Ook hier is sprake van fluiditeit in de voorwaarden waarbinnen de codes tot stand komen en derhalve de noodzaak tot bijstelling.
- e. Correcties op de resultaten van het functioneren van het marktmechanisme. Deze correcties hebben het karakter van concessies die de arme landen aan de rijke landen vragen. In het verleden is het een enkele maal gelukt zo'n correctie aan te brengen. Een voorbeeld is het systeem van preferentiële invoertarieven dat voor ontwikkelingslanden van toepassing is. Recentere onderhandelingen over bijvoorbeeld indexatie van grondstoffenprijzen hebben geen resultaat gehad.
- f. Ontwikkelingshulp. Dit betreft het concessioneel beschikbaar stellen van geld, projecten, mankracht, technologie en andere productiefactoren en producten door de rijke landen aan de arme landen.
- g. Algemene, fundamentele uitgangspunten voor de Noord-Zuidrelatie. Deze uitgangspunten zijn aan veranderingen onderhevig en komen tot stand in de continu plaatsvindende discussies in bijvoorbeeld de Economische en Sociale Raad van de VN en in uitonderhandelde formuleringen zoals bijvoorbeeld de strategie van de VN voor het tweede ontwikkelingsdecennium en de beginselen voor een nieuwe internationale economische orde. Deze discussies en formuleringen scheppen het „climate of opinion” voor a t/m f.”

Wanneer wij deze zeven terreinen overzien, dan valt op dat de mate waarin resultaten worden bereikt zeer uiteenlopend

is. Voor de onderwerpen macro-processen, de bijsturing ervan en de formulering van gedragsregels en codes is aanzienlijke vooruitgang geboekt. De situatie is anders voor onderwerpen die een concessioneel element in zich bergen. Op deze terreinen is er sprake van consolidatie of achteruitgang. Zo is de ontwikkelingshulp, die in de jaren zestig 0,5% van het bruto nationaal produkt (BNP) van de rijke landen bedroeg, geleidelijk aan teruggelopen en bevindt zich sinds enige tijd op het niveau van ongeveer 0,35% van het BNP van de rijke landen. Als de tekenen niet bedriegen, mag worden verwacht dat het komende decennium een verdere terugval te zien zal geven.

Over het aanbrengen van concessionele correcties op de resultaten van het marktmechanisme kan worden opgemerkt dat sinds de totstandkoming van het systeem van preferentiële tarieven voor ontwikkelingslanden in 1971 in feite niets nieuws is bereikt. Het Gemeenschappelijk Fonds voor de financiering van buffervoorraden van grondstoffenovereenkomsten, dat dit jaar werd opgericht, kan nauwelijks tot deze rubriek worden gerekend. Ten eerste omdat de eventuele grondstoffenovereenkomsten primair gericht zullen zijn op prijsstabilisatie, hetgeen nauwelijks concessioneel kan worden genoemd. Ten tweede omdat er momenteel geen enkele grondstoffenovereenkomst functioneert en dus het fonds de facto niet kan werken. Het is niet van cynisme gespeend dat de rijke landen pas instemden met de oprichting van het Gemeenschappelijk Fonds nadat de onderhandelingen over vernieuwing van de overeenkomsten voor tin en cacao waren mislukt.

Ook kan stagnatie worden geconstateerd bij de formulering van fundamentele uitgangspunten. Deze formulering heeft hoogtepunten bereikt in de VN-ontwikkelingsstrategie van 1970 (DD II) 6) en in de opstelling van de beginselen en het actieprogramma voor een nieuwe internationale economische orde in 1974 (NIEO) 7). Sindsdien is aan de uitgangspunten voor de Noord-Zuidbetrekkingen weinig toegevoegd. Zelfs kan enige achteruitgang worden geconstateerd als men de tekst beziet van de strategie voor het derde ontwikkelingsde-

1) „In de ontwikkelingsdiscussie is niets wezenlijks bereikt”, een gesprek met drs. J.P. Pronk, in: *Strategie in ontwikkeling*, Intermediair Bibliotheek, Amsterdam, 1980.

2) Over het verlamdende effect van de schuldvraagdiscussie is onlangs geschreven door G. van Benthem van den Bergh, Het derde wereld-isme, en hoe het dan wel moet, *NRC Handelsblad*, 8 november 1980.

3) Ter illustratie kan worden gewezen op de magere paragrafen over ontwikkelingssamenwerking in *Weerwerk*, het concept-verkiezingsprogramma van de PvdA voor 1981, gepubliceerd zomer 1980.

4) Recent zijn van de kant van historici pogingen gedaan tot objectivering van de Noord-Zuidrelatie. Zie L. Blussé, H.L. Wesseling, G.D. Winius, *History and underdevelopment*, Centre for the history of European expansion, Leiden, 1980.

5) Memorie van Toelichting bij de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken 1981, september 1980.

6) VN-resolutie nr. 2626 (XXV).

7) *Declaration and action programme on the establishment of a new international economic order*, VN-resoluties 3201 (S-VI) en 3202 (S-VI), 1974.

cennium (1980–1990) 8), waarover in september jl. overeenstemming tussen arm en rijk is bereikt. Vergeleken met de tekst van de tweede ontwikkelingsstrategie is de nieuwe tekst eerder zwakker dan sterker.

De overheidsactiviteiten voor de Noord-Zuidbetrekkingen betreffen de punten b t/m g. Zoals gesteld, is ten aanzien van de punten b, c en d sprake van levendige activiteit en wordt ontwikkelingshulp — f — gekenmerkt door consolidatie of geleidelijke daling. In concreto betekent dit dat het overheidsbeleid voor ontwikkelingssamenwerking op de volgende terreinen dient te worden gericht:

- bijsturing van de macro-processen op basis van eigen belang; het beleid voor ontwikkelingssamenwerking heeft tot doel om deze bijsturing een dusdanige vorm te geven dat de belangen van de ontwikkelingslanden tot hun recht kunnen komen;
- opstelling van normerende volkenrechtelijke gedragsregels voor de macro-processen en de bijsturing ervan, alsmede het opstellen van gedragsregels voor de relatie tussen overheid en particuliere sector; het beleid voor ontwikkelingssamenwerking moet ervoor zorgen dat bij deze rechtsformulering modaliteiten worden gekozen, waarbinnen de belangen van de ontwikkelingslanden een redelijke kans krijgen. Evenals bij de bijsturing van de macro-processen zal dit grosso modo moeten gebeuren door formules die de belangen van arme en rijke landen beide honoreren;
- ontwikkelingshulp.

Wanneer wij dit patroon overzien dan moet de conclusie zijn dat er niet van een algemene „mislukking” van de Noord-Zuidsamenwerking kan worden gesproken. Het beeld is uiteenlopend voor de verschillende onderdelen. Een waarderding van de gang van zaken kan alleen geschieden als de totale relatie tussen arm en rijk naar onderdelen wordt gedifferentieerd.

Probleemformulering

Zoals gesteld, heeft in de eerste helft van de jaren zeventig met redelijk resultaat gouvernementeel overleg plaatsgevonden over de formulering van fundamentele uitgangspunten voor de betrekkingen tussen Noord en Zuid. Hetzelfde geldt voor de non-gouvernementele sector. Het overleg in de laatste sfeer heeft onder meer geleid tot de opstelling van de verklaringen van Belmont (1974) 9), Cocoyoc (1974) 10) en Karachi (1975) 11). Op basis van deze gouvernementele en non-gouvernementele formuleringen richt de Noord-Zuiddiscussie zich nu op noties als de nieuwe internationale economische orde, herstructurering van de wereldeconomie, herverdeling van bezit en macht en behoud van koopkracht.

Het begrip nieuwe internationale economische orde (NIEO) is naar voren gekomen tijdens de zesde Speciale Zitting van de Verenigde Naties in 1974. De teksten van de beginselen en van het actieprogramma werden tijdens die zitting uitonderhandeld tussen in het bijzonder de ontwikkelingslanden en de geïndustrialiseerde westelijke landen. Het Oostblok hield zich afzijdig, evenals de OPEC-landen. Aangezien zowel de rijke landen die bij de onderhandelingen betrokken waren, als de ontwikkelingslanden uitgingen van de vrije-markteconomie, betekent dit dat de nieuwe internationale economische orde in essentie geen andere orde is dan de huidige en zich beperkt tot een aantal correcties ten gunste van de ontwikkelingslanden. Het marktmechanisme als zodanig, met sturing van investeringen en productie op basis van het rendement van het aan te wenden kapitaal, blijft in de nieuwe internationale economische orde onaangetast.

Als reactie hebben progressieve groeperingen, die zich met het ontwikkelingsvraagstuk bezighouden, het begrip nieuwe internationale economische orde geherinterpreteerd en een eigen invulling gegeven. Conservatieve groeperingen hebben daarop gereageerd met weer andere formuleringen. De ver-

warring die hierdoor is ontstaan, gecombineerd met het grote aantal onderwerpen waarop de NIEO betrekking heeft, maken internationale onderhandelingen over „de verwezenlijking van de NIEO” tot een niet te sturen en chaotisch gebeuren. Bovendien irriteert het idee van een andere „orde” de traditioneel liberaal gezinde landen, zoals de Verenigde Staten, Japan en de Bondsrepubliek Duitsland in hoge mate. Daardoor is een klimaat ontstaan waarin zakelijk overleg nauwelijks valt te voeren.

Ook het begrip „herstructurering van de wereldeconomie” heeft verscheidene interpretaties. In de liberale opvatting betekent het het ongebreideld laten functioneren van de markteconomie. Voor socialisten betekent het een geordende aanpak door de overheid om in het bijzonder de gevolgen van veranderingen in de internationale productiepatronen op te vangen. De vakbeweging wenst een anticiperend herstructureringsbeleid. Deze verschillen in interpretatie bemoeilijken de discussie. Het probleem wordt nog versterkt door het ontbreken van blauwdrukken voor een geherstructureerde wereldeconomie met een redelijke welvaartskans voor de arme landen en door het ontbreken van instrumenten om — indien zo'n blauwdruk er zou zijn — die te verwezenlijken. Hetzelfde geldt voor de begrippen „herverdeling van bezit en macht” en „behoud van koopkracht”. Ook hierover bestaan zeer uiteenlopende opvattingen die meestal vaag zijn en niet vergezeld gaan van ideeën voor concrete beleidsprogramma's en -instrumenten.

Een complicatie is dat deze begrippen door „ontwikkelingslobbies” worden verbonden aan verwachtingen van een andere, fundamenteel verschillende wereld. Daardoor worden deze begrippen buiten de politieke realiteit gebracht. Voorbeelden van dergelijke lobbies in Nederland zijn de stichtingen RIO (Reshaping the International Order) en NIO (Nieuwe Internationale Orde).

Differentiatie II: naar markten

De volgende vraag is hoe dit ondoorzichtige geheel van ideeën en wensen hanteerbaar kan worden gemaakt. Hoe kunnen formules worden gevonden die onderhandelingen mogelijk maken?

Als de betrekkingen tussen Noord en Zuid van hun retoriek worden ontdaan, dan blijven in feite conflicten over tussen aanbieders en afnemers. Voorbeelden hiervan zijn de wens van de „newly industrialising countries” (NIC's) om eindproducten op de markten van de rijke landen te kunnen afzetten, de pogingen van de OPEC-landen om de olieprijs te verhogen, de toegang tot de kapitaalmarkt die wordt gezocht door de ontwikkelingslanden die een tekort op hun betalingsbalans hebben en de hogere prijs die de exporteurs van grondstoffen willen. Ook de ontwikkelingshulp kan als een „markt” worden beschouwd. Ook daar is sprake van een conflict tussen aanbieders en afnemers, waarbij de aanbieders naar het oordeel van de afnemers een te geringe hoeveelheid ter markt brengen.

Conflicten tussen aanbieders en afnemers zijn in essentie marktconflicten. Dit betekent dat de Noord-Zuiddiscussie kan worden hergeformuleerd als zodanig. Door de markten als ingang voor de Noord-Zuidrelatie te kiezen worden de onderhandelingen doorzichtig en hanteerbaar. De vraag is om welke markten het gaat. In beginsel zijn alle markten waarop Noord en Zuid partij zijn, voor de Noord-Zuidrelatie relevant. Wanneer wij de beleidsformulering tot hoofdlijnen beperken, is het zaak om uit de veelheid van markten die te

8) VN-ontwerp-resolutie L-59.

9) *The Belmont statement: self-reliance and international reform*, Washington, 1974.

10) *The Cocoyoc declaration*, Cocoyoc, 1974.

11) *Communique of the third world forum conference in Karachi*, Karachi, 1975.

kiezen die voor de ontwikkeling van de arme landen van cruciaal belang moeten worden geacht. Op basis van dit criterium zou de beleidsformulering zich kunnen concentreren op de markten voor hulp, commerciële leningen, IMF-leningen, middellange faciliteiten, olie, eindprodukten, grondstoffen, granen en investeringen.

Wanneer wij de betrekkingen tussen Noord en Zuid vertalen in conflicten op markten, is de volgende vraag wie de marktpartijen zijn en hoe voor deze markten een beleid kan worden geformuleerd.

Blok versus blok

Bij het Noord-Zuidvraagstuk wordt traditioneel uitgegaan van een conflict tussen twee homogene, elkaar bestrijdende blokken. Wat betreft de derde wereld is de idee van homogeniteit en eenheid een van oorsprong Europees concept. Het ontstond in de achttiende eeuw, raakte op de achtergrond in de loop van de negentiende eeuw en kwam weer sterker naar voren sinds het midden van de twintigste eeuw, toen de economie zich het derde-wereldvraagstuk tot het hunne maakten en de historici en de cultureel-antropologen verdrongen¹²⁾. De notie kreeg actuele politieke inhoud door de onderlinge aansluiting die de ontwikkelingslanden na de tweede wereldoorlog zochten op basis van drie motieven, te weten de dekolonisatie, de ongebondenheid in het conflict tussen Oost en West en de gezamenlijke economische belangen ten opzichte van de rijke wereld.

Deze drie samenbindende factoren hebben inmiddels aan kracht ingeboet. De factor dekolonisatie is komen te vervallen nu vrijwel alle derde-wereldlanden gedekoloniseerd zijn en zelfstandigheid hebben verworven. Het thema van niet-gebondenheid is op de achtergrond geraakt sinds het Oost-Westconflict aan scherpte heeft verloren. De gelijkheid qua economische positie is verdwenen door de differentiatie die tussen de ontwikkelingslanden op economisch gebied is opgetreden.

De economische differentiatie begon rond 1970 toen een aantal ontwikkelingslanden tot een aanzienlijke export van industriële eindprodukten kwam. In Azië waren dit Zuid-Korea, Taiwan, Hongkong en Singapore en in mindere mate de Volksrepubliek China en India. Ondanks de uiteenlopende economische regimes in deze landen vertonen zij ten aanzien van de groei van de industriële productie en van de samenstelling van hun exportpakket een hoge mate van overeenkomst. Andere landen die tot export van industriële produkten zijn gekomen, zijn Argentinië, Brazilië en Mexico. In het internationale jargon worden deze landen de „newly industrialising countries” (NIC's) genoemd. Hoewel het aantal NIC's tot nu toe klein is omvatten zij qua bevolkingstal een groot deel van de inwoners van de ontwikkelingslanden. Voor het totale Noord-Zuidvraagstuk is het verschijnsel van de NIC's derhalve van veel gewicht.

Het is duidelijk dat de NIC's andere belangen hebben op de markten voor grondstoffen en eindprodukten dan de traditionele ontwikkelingslanden. Doordat de NIC's exporteurs van eindprodukten zijn geworden, hebben zij belang bij hoge prijzen voor eindprodukten en — omdat zij thans veelal importeurs van grondstoffen zijn — bij lage grondstoffenprijzen. Op deze beide markten staan hun belangen haaks op die van de traditionele ontwikkelingslanden.

Een volgende bres in de eenheid van de derde wereld ontstond toen in het midden van de jaren zeventig door de OPEC-landen de olieprijs drastisch werd verhoogd. Voor een aantal olie-exporterende landen heeft dit tot gevolg gehad dat zij zeer grote overschotten op hun betalingsbalans hebben gekweekt waarvoor zij beleggingsmogelijkheden zoeken. Zij zijn aanbieders van kapitaal geworden. Voor de olie-importerende landen heeft de olieprijsverhoging tot gevolg gehad dat zij aanzienlijke tekorten op hun betalingsbalans hebben gekregen. Ter dekking daarvan zijn zij importeur van commercieel kapitaal geworden. Het is duidelijk dat zowel op de

oliemarkt als op de kapitaalmarkt de belangen tussen de olie-exporterende en de olie-importerende ontwikkelingslanden verschillend zijn.

Een volgende stap in het differentiatieproces werd gezet aan het einde van de jaren zeventig. Drie zaken waren toen aan de orde: een nieuwe, aanzienlijke verhoging van de olieprijs, het besluit van de OPEC om naar inflatie-indexatie van de olieprijs te streven en het besef dat de verlaging van de economische groei in het Westen van structurele aard was geworden. Voor de ontwikkelingslanden betekende dit een verdere toename van hun betalingsbalanstekort en het structureel worden van dat tekort. De consequentie hiervan is weer dat de ontwikkelingslanden tot — zoals het IMF dat noemt — „structural adjustments” moeten komen. Die aanpassingen betekenen dat er binnen een afzienbare periode evenwicht tussen import en export moet ontstaan.

Wat betreft de aanpassingen kunnen de olie-importerende ontwikkelingslanden in twee groepen worden onderscheiden. In de eerste plaats de groep die potentieel over eigen energiebronnen beschikt en voor wie de aanpassingsperiode neerkomt op de tijdsduur die nodig is om de potentiële energiebronnen tot exploitatie te brengen. Dit betreft een klein aantal landen, maar zij hebben een aanzienlijke bevolkingsomvang. De tweede groep bestaat uit ontwikkelingslanden die zelf geen potentiële energiebronnen hebben en die op andere wijze hun aanpassingen tot stand zullen moeten brengen. Het zal duidelijk zijn dat voor deze landen het aanpassingsproces veel moeilijker is en veel langer zal duren. Dit heeft weer tot gevolg dat de financiering van de betalingsbalanstekorten van deze landen van een veel langere termijn dient te zijn dan van de landen die potentiële energieproductie hebben.

Differentiatie III: naar landengroepen

Op basis van het onderscheid naar markten en naar landengroepen kan een beleid voor ontwikkelingsamenwerking worden geformuleerd. Dit beleid kan worden samengevat in een schema met horizontaal de markten en verticaal de landengroepen. Per vak kan een beleid worden ingevuld (zie schema 1).

Over de opzet van de matrix kan het volgende worden opgemerkt. De basisindeling is gebaseerd op de rubrieken olie-exporterende landen (A), olie-importerende landen met potentieel gehele of grotendeelse zelfvoorziening (C) en olie-importerende landen zonder eigen oliebronnen (D). De indeling is overwegend ontleend aan het rapport van de Wereldbank *Energy in the developing countries* (13) en aan gegevens van de IEA (14). Groep D is onderverdeeld in „low income countries” en „middle income countries”, gebaseerd op normen van de Wereldbank. De cijfers hebben betrekking op 1978 (15).

Aan deze indeling gebaseerd op energie-positie is de rubriek industrialiserende landen, de NIC's (B) toegevoegd. Deze rubricering is ontleend aan publikaties van de OECD (16). Aan de OECD-lijst zijn enkele landen toegevoegd op grond van hun recente exportontwikkeling (17). De industriële export van landen in groep B is van gediversifieerd karakter en aanzienlijk van omvang; van de betreffende Latijnsamerikaanse landen bestaat 30% van de export uit eindprodukten, van de Aziatische landen meer dan 50%.

12) H. Hoetink, *Het einde van de derde wereld?*, rede Dies Natalis, Rijksuniversiteit Utrecht, 21 maart 1980.

13) The World Bank, *Energy in the developing countries*, Washington, 1980.

14) OECD-IEA, *Oil supply prospects in non-OPEC developing countries*, Parijs, 1978.

15) Wereldbank, *World Development Report 1980*, Washington, 1980.

16) OECD, *The impact of the newly industrialising countries*, Parijs, 1979.

17) GATT, *International trade 1978/79*, Genève, 1979.

Schema 1. Ontwikkelingsbeleid gespecificeerd per markt en per landengroep

Groepen ontwikkelingslanden	Markten	Hulpgelden		Commerciële leningen	Korte leningen van het IMF	Middellange faciliteiten van het IMF	Eind-producten	Grondstoffen	Olie	Granen	Investeringen
		giften (incl. IDA)	zachte leningen (incl. IBRD)								
A. Olie-exporterende landen (1295 mln.): Algerije, Bahrein, Bolivia, China, Congo, Egypte, Equador, Gabon, Irak, Iran, Koeweit, Libië, Maleisië, Mexico, Nigeria, Oman, Peru, Qatar, Saoedi-Arabië, Syrië, Tunesië, Trinidad-Tobago, Venezuela, Ver. Emiraten		geen	geen	wel	wel	geen	beëindiging preferentiële tarieven; overheveling naar C (tijdelijk) en D (permanent)			beëindiging voedselhulp; overheveling naar C (tijdelijk) en D (permanent)	geen overheidsfaciliteiten
B. Industrialiserende landen (850 mln.): Argentinië, Brazilië, Hongkong, India, Singapore, Taiwan, Zuid-Korea		geen	geen	wel	wel	geen	idem			idem	geen overheidsfaciliteiten
C. Olie-importerende landen met (bij benadering) potentiële zelfvoorziening (215 mln.): Barbados, Chili, Columbia, Ghana, Guatemala, Ivoorkust, Marokko, Philippijnen, Thailand, Turkije		geen	voor beperkte termijnen ter lengte van aanpassingsperiode; tevens China	wel, evt. onder multilaterale garantie	wel	wel	uitbreiding preferentiële tarieven uit ruimte A en B (tijdelijk)			uitbreiding voedselhulp uit ruimte A en B (tijdelijk)	geen overheidsfaciliteiten
D. Olie-importerende landen zonder eigen oliebronnen (765 mln.) — waarvan „middle-income countries” (120 mln.) a): Bahama's, Botswana, Costa Rica, Cuba, Cyprus, Dominicaanse Republiek, El Salvador, Fiji, Grenada, Guyana, Honduras, Jamaica, Jordanië, Kameroen, Libanon, Liberia, Malta, Marokko, Mauritius, Mongolië, Nicaragua, Noord-Korea, Noord-Jemen, Panama, Papua, Paraguay, Sao Tomé, Solomon Eilanden, Suriname, Swaziland, Uruguay, Zambia, Zimbabwe, Zuid-Yemen		geen	wel	wel, evt. onder multilaterale garantie	wel, onder behoud consumptie en groei	wel, met rentesubsidie	uitbreiding preferentiële tarieven uit ruimte A en B (permanent); handelsakkoorden met wederzijdse, verplichtende kwantitatieve afspraken			uitbreiding voedselhulp uit ruimte A en B (permanent)	multilaterale en/of bilaterale systemen voor investeringsgaranties
— waarvan „low-income countries” (645 mln.): Afghanistan, Bangladesh, Benin, Bhutan, Boeroendi, Boven-Volta, Cambodja, Centraal-Afrikaanse Republiek, Comoren, Equatoriaal-Guinea, Ethiopië, Gambia, Guinea, Guinee-Bissau, Haïti, Kaap-Verdië, Kenya, Laos, Lesotho, Madagascar, Maladiven, Malawi, Mali, Mauretanië, Mozambique, Nepal, Niger, Oeganda, Rwanda, Senegal, Sierra-Leone, Soedan, Somalië, Sri Lanka, Tanzania, Togo, Tsjaad, Vietnam, West-Samoa. Toegevoegd: Angola, Birma, Indonesië, Pakistan, Zaire		wel; afschrijving van schulden in 10 jaar; tevens India tijdelijk	wel	geen	wel, gecombineerd met hulpgelden ter ondersteuning van aanpassingsproces onder behoud consumptie en groei	wel, met rentesubsidie; tevens China en India	uitbreiding preferentiële tarieven uit ruimte A en B (permanent); handelsakkoorden met wederzijdse, verplichtende kwantitatieve afspraken; tevens China en India			uitbreiding voedselhulp uit ruimte A en B (permanent)	multilaterale en/of bilaterale systemen voor investeringsgaranties

a) De grens tussen „low-income countries” en „middle-income countries” is volgens Wereldbank-normen \$ 360 per hoofd.

De volgorde A, B, C en D brengt de olopende economische zwakte van de groepen ontwikkelingslanden tot uitdrukking. Voor de bepaling van het beleid voor ontwikkelingssamenwerking dienen de landen te worden gewaardeerd naar de hoogste rubriek waarin zij voorkomen. Op grond daarvan zijn de landen in het schema alleen vermeld in de hoogste categorie waarin zij voorkomen. Dit betekent bijvoorbeeld dat twee NIC's (China en Mexico) in rubriek A zijn vermeld en niet in rubriek B.

Enkele landen in de rubrieken A en C behoren tot de categorie „low income countries” en hebben geen industriële export van betekenis. De positie van deze landen is kwetsbaar. Op basis daarvan zijn zij overgeheveld naar rubriek D. Het betreft Angola, Birma, Indonesië, Pakistan en Zaire. China en India, die ook tot de „low income countries” behoren, zijn gehandhaafd in respectievelijk de rubrieken A en B op grond van hun snel groeiende export van industriële producten. Gegeven het zeer lage inkomen per hoofd van deze landen zijn zij voor enkele markten gelijkgesteld met categorie D.

Achter de rubriektitels is tussen haakjes het aantal inwoners aangegeven. Daaruit blijkt dat — in tegenstelling tot het

gemene volksgeloof — niet het merendeel van de inwoners van de ontwikkelingslanden in olie-importerende landen zonder eigen oliebronnen en zonder eigen industrie woont, maar slechts 765 mln. van de totaal 3.125 mln., dus ongeveer een kwart. In de tien rechterkolommen zijn de markten vermeld die voor de ontwikkelingslanden van cruciaal belang zijn.

Bij de invulling van het beleid is uitgegaan van de volgende punten:

- de plannen van de OPEC-landen om de olieprijs te indexeren aan de inflatie zullen gelukken en in de toekomst zal de olieprijs dus structureel „hoog” zijn;
- door de structureel hoge olieprijs zal een grote druk blijven rusten op de olie-importerende landen. Ter illustratie kan dienen dat de olierekening van de olie-importerende ontwikkelingslanden is opgelopen van \$ 7 mrd. in 1973 tot \$ 67 mrd. in 1980;
- de concessionele middelen en instrumenten die de rijke landen aan de ontwikkelingslanden beschikbaar stellen (giften, zachte leningen, handelspreferenties enz.), zullen schaars zijn;
- geconstateerd is dat de huidige aanwending van samen-

werkingsinstrumenten niet of te weinig rekening houdt met de differentiatie A tot en met D. Daardoor is het aanbod niet optimaal op de vraag afgestemd.

Voorgesteld wordt om via herschikking tot een betere afstemming van vraag en aanbod te komen. Om deze aansluiting te bereiken, dienen de volgende aanpassingen plaats te vinden:

- olie-exporterende landen hebben in het algemeen toegang tot commerciële geldstromen: zij dienen derhalve niet meer in aanmerking te komen voor concessionele middelen;
- voor landen met potentiële zelfvoorziening en/of export van olie geldt hetzelfde vanaf het moment dat zij hun bronnen in exploitatie hebben gebracht: zij komen alleen voor concessionele middelen in aanmerking gedurende de overgangperiode;
- industrialiserende ontwikkelingslanden — de NIC's — hebben door hun gediversifieerde productie- en exportpakket voldoende eigen mogelijkheden om hun economie aan de nieuwe situatie aan te passen;
- de beschikbare concessionele middelen worden zoveel mogelijk geconcentreerd op de rubrieken landen onderin de linkerkolom.

Wat is gesteld met betrekking tot concessionele middelen geldt evenzeer voor concessionele instrumenten, zoals bijvoorbeeld preferentiële tarieven 18). Voor zover er per rubriek tussen de rechterkolommen alternatieven aanwezig zijn (dit betreft vooral hulp giften, zachte leningen, commerciële leningen en IMF-faciliteiten) dient de keuze door de specifieke situatie van de individuele landen te worden bepaald. Dit kan zijn het inkomen per hoofd, de omvang van schulden enz.

De positie van de ontwikkelingslanden ziet er voor de komende jaren niet gunstig uit. De structureel hoge oliepijzen, de recessie in het Westen, de opgelopen schulden, de hoge rente en de inflatie resulteren in aanzienlijke betalingsbalanstekorten die de schulden weer verder vergroten. Herschikking van de bestaande samenwerkingsinstrumenten zal de situatie verbeteren en de misère redelijker verdelen. De kans is echter groot dat desondanks de behoefte aan externe faciliteiten van de ontwikkelingslanden groter is dan het huidige aanbod.

De rijke landen kunnen op twee manieren in dat tekort voorzien, namelijk langs concessionele en langs niet-concessionele weg. Uit de ervaring van de afgelopen jaren blijkt dat de bereidheid om concessionele middelen beschikbaar te stellen gering is als een beroep op de solidariteit wordt gedaan voor alle ontwikkelingslanden als één groep. Dat is begrijpelijk. De groep als geheel wordt steeds meer gekarakteriseerd door landen als Saoedi-Arabië, Brazilië en China die zich militant opstellen en die geen solidariteitsgevoelens opwekken. Anders gesteld: zolang de ontwikkelingslanden politiek als één groep optreden, maken de landen uit de rubrieken A en B solidariteit van de rijke landen voor de rubrieken C en D onmogelijk. Pas na een strikte differentiatie, waarbij het begrip „ontwikkelingslanden” wordt gereserveerd voor de rubrieken C en D, kan wellicht weer een beroep op de solidariteit worden gedaan en mag worden verwacht dat de stroom van concessionele middelen niet verder zal afnemen.

De niet-concessionele maatregelen voor de markten tussen Noord en Zuid komen voort uit de samenwerking op basis van wederzijds voordeel. Recent zijn hiertoe door Nederland voorstellen gedaan die een fundamenteel ingrijpen in de marktprocessen beogen, door de overheden, waarbij in een aantal gevallen de overheden zelf als marktpartij zouden moeten optreden 19). Voorbeelden zijn verplichtende, gekwantificeerde handelsakkoorden (realisatie door middel van tarieven, quoterings en subsidies), het via multilaterale instituten aantrekken van kapitaalmarkt middelen ter dekking van betalingsbalanstekorten, en ordeningsmaatregelen voor de oliemarkt en de graanmarkt 20). Deze voorstellen zijn in het schema op basis van differentiatie vermeld.

Differentiatie IV: naar acteurs

De volgende vraag is wie de acteurs zijn in het Noord-Zuid-vraagstuk. Als wij het ontwikkelingsvraagstuk definiëren als bestaand uit marktconflicten, dan wordt de vraag wie de partijen zijn op de markten?

De markten waarom het gaat, maken deel uit van een wereldeconomisch systeem dat wordt gekenmerkt door ondernemingsgewijze productie en vrije markten. Anders gesteld: de partijen op de markten zijn vooral de particuliere ondernemingen. De regeringen hebben — globaal — niet meer dan een begeleidende en voorwaardenscheppende rol. Hier ligt een aanzienlijke frictie: terwijl de Noord-Zuiddialoog plaatsvindt tussen de regeringen van de betrokken landen, voltrekken de feitelijke ontwikkelingen zich op markten waarop de particuliere ondernemingen de toon aangeven.

Deze spanning wordt vergroot door de snelle internationalisering van het economisch verkeer. Door technische en politieke ontwikkelingen en door het ontstaan van multinationale ondernemingen worden de productiefactoren, de productieprocessen en de producten steeds mobieler en steeds meer grensoverschrijdend. Dit betekent dat de overheden steeds minder op nationale basis kunnen ingrijpen en steeds meer worden gedwongen tot een multilateraal beleid. Tegelijkertijd zijn de mogelijkheden hiervoor begrensd: gegeven de verschillen in inzichten en in ideologieën van de respectieve overheden blijkt het buitengewoon moeilijk om tot zulke afspraken te komen.

De marktprocessen zijn ingewikkeld, lopen per markt uiteen en veranderen snel. Soms is er sprake van aanzienlijke overheidsinvloed, soms niet. Soms vindt de overheidsinterventie plaats via geformaliseerde instituties, soms via informele. Soms zijn de ontwikkelingslanden afhankelijk van autonome beslissingen van de rijke landen, soms vinden onderhandelingen plaats. Soms is de positiebepaling in de particuliere sector louter economisch, soms mede politiek. Ook dan kan sprake zijn van autonome beslissingen of onderhandelingen. Ten slotte zijn ook de concrete marktprocessen zeer uiteenlopend: soms is er vrije concurrentie tussen vele aanbieders en afnemers, soms is er monopolievorming in verschillende graden. De concrete marktprocessen, met name die tussen Noord en Zuid, zijn slechts ten dele in kaart gebracht. In het bijzonder het gewicht van de verschillende partijen bij de besluitvormingsprocessen is vaak onduidelijk, vooral door de snelle veranderingen die plaatsvinden. Dit maakt het formuleren van beleid moeilijk.

In schema 2 is getracht de raakvlakken aan te geven tussen enerzijds de markten en anderzijds de marktpartijen. In de vakken is ingevuld of de acteurs geen, enige of veel invloed op de marktprocessen moet worden toegekend. Deze invulling berust op praktische ervaring en niet op systematisch onderzoek. Het schema pretendeert niet meer dan een indruk te geven om welke krachten het bij de marktprocessen gaat, waarbij in aanmerking dient te worden genomen dat het gedrag van de partijen op zich wordt bepaald door invloeden van talloze derden die niet zijn vermeld.

Uit schema 2 kan worden afgelezen dat er drie groepen marktpartijen zijn die overwegende invloed op de marktprocessen hebben: de nationale Ministeries van Economische

18) In feite voltrekt de Noord-Zuidrelatie zich wereldwijd gezien reeds veel gedifferentieerder dan veelal wordt gedacht: zie R. Jolly, *Differentiation; minor concessions or a fundamental principle for global management*, discussienota van het Institute of development studies, Sussex, 1978.

19) Een algemeen beeld is gegeven in de nota *Ontwikkelingssamenwerking in wereld-economisch perspectief*, toegevoegd aan de Memorie van Toelichting bij de begroting voor 1980 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag, 1979.

20) J. de Koning, *Recht op bestaan en ontwikkeling*, toespraak tot een openbare zitting van de Commissie-Brandt, Scheveningen, mei 1980.

Schema 2. Raakvlakken tussen markten en acteurs

		Markten	Hulp- gel- den	Commer- ciële lenin- gen	IMF en mid- dellange facilitei- ten	Eind- pro- duk- ten	Grond- stof- fen	Olie	Graan	Invester- ingen			
acteurs	overheid	formeel	autonoom	OESO	○			○		○			
				NAVO						○			
				OPEC	●	○					●		○
				COMECON	○				○	○	○	○	
				EEG, EMS (Europees Monetair Stelsel)		○			○			●	
				Groep van 77 (de ontwikkelingslanden)	○			○		○	○		
				Niet-gebonden landen (deel ontwikkelingslanden) ...									
		Regionale economische verbanden (ASEAN, etc.) ...					○	○					
		Departementen van Financiën, Economie en Landbouw	○	●	●	●	○	○	○	●	○		
		Departementen van Ontwikkelingssamenwerking ...	●			○					○		
		onderhandelingen	Wereldwijd: Verenigde Naties	○					○			○	
			Wereldwijd: GATT					●					
			Wereldwijd: Bretton Woods instellingen	●	○	●						○	
			Regionaal: EG-Associatie	○								○	
	Sectoraal: Grondstoffenovereenkomsten						○	○		○			
	Groep van 7 (geïndustrialiseerde landen, energie) ...								○				
	Directorium EG						○			○			
	informeel	autonoom	Groep van 5 (geïndustrialiseerde landen, monetair) ...		○	○							
			Groep van 10 IMF (geïndustrialiseerde landen)		○	○							
			Groep van 24 IMF (ontwikkelingslanden)				○						
		onderhandelingen	Groep van 20 IMF (rijke en arme landen)		○	○							
			Tidewater (ministers Ontwikkelingssamenwerking) ...	○									
			Multinationale ondernemingen, handel					○	●		●		
	particulier	economisch autonoom	Multinationale ondernemingen, productie		○		●	●	●		●		
			Multinationale ondernemingen, banken		●	○					●		
			Nationale productie-ondernemingen					○	○				
			Elitaire groeperingen, b.v. Bilderberg										
		politiek	autonoom	Missie en zending	○								
Trilaterale Commissie (VS, Europa, Japan)					○			○	○		○		
Vakbeweging								○			○		
onderhandelingen			Internationale organisaties politieke partijen										
			Wereld Raad van Kerken	○									
			Non-Gouvernementele Organisaties (NGO's)	○									
Internationale vakbeweging					○				○				

● grote invloed op marktproces
○ enige invloed op marktproces

Zaken, van Financiën en van Landbouw, de Bretton-Woods-instellingen en de multinationale ondernemingen. Dit betekent dat een beleid voor ontwikkelingssamenwerking vooral op deze acteurs moet worden gericht. Voor de minister van Ontwikkelingssamenwerking houdt dit in dat — naast zijn functie als verlener van bilaterale en multilaterale hulp — zijn

competentie ten aanzien van genoemde vakdepartementen van veel belang is. Deze vakdepartementen voeren tevens het beleid met betrekking tot de Bretton-Woods-instellingen en dat m.b.t. de multinationale ondernemingen. Het beleid voor ontwikkelingssamenwerking zal tot uitdrukking moeten komen in het beleid dat deze vakdepartementen voeren voor

de bijsturing van de macroprocessen en voor de opstelling van volkenrechtelijke afspraken en van gedragsregels voor de relatie tussen overheid en particuliere sector.

Samenvatting en conclusie

Samengevat wordt het volgende bepleit:

- het opsplitsen van de betrekkingen tussen Noord en Zuid naar soorten relaties. Uit deze opsplitsing blijkt waar de politieke mogelijkheden voor ontwikkelingssamenwerking liggen, die dan de uitgangspunten zijn voor het toekomstige beleid;
- het hanteerbaar maken van de Noord-Zuidrelatie door deze te vertalen in termen van marktconflicten;
- het onderscheiden van de ontwikkelingslanden in categorieën op basis van externe economische positie (energie, eindprodukten) en naar inkomensniveau;
- het naar landencategorieën en naar markten herschikken van de beschikbare middelen zodanig dat vraag en aanbod beter op elkaar worden afgestemd; het uitsluiten van de categorieën olie-exporterende landen en NIC's van ontwikkelingssamenwerking;
- het naar markten en naar landencategorieën uitbreiden van de niet-concessionele samenwerking;
- het vertalen van het beleid naar relevante soorten van relaties en naar relevante acteurs.

Wanneer een Noord-Zuidbeleid wordt geformuleerd op basis van differentiatie naar markten, naar landengroepen en naar marktpartijen en wanneer dat vorm gegeven wordt voor de respectieve relatieniveaus, ontstaat een ingewikkeld en onelegant pakket. Is zo'n beleid uitvoerbaar? Staat het niet te ver af van de emoties en de noties die op dit moment over het Noord-Zuidvraagstuk bestaan. Anders gesteld: is het politiek bruikbaar?

Het probleem is dat er geen alternatief bestaat. De Noord-Zuidverhouding is naar relaties, markten, landen en partijen veelvormig geworden. Dat betekent automatisch dat niet anders dan een gecompliceerd beleid kan worden gevoerd. Wie desondanks, ter wille van de politieke presentatie, aan een eenvoudig en aan de kiezers appellerend beleidspatroon wil vasthouden, maakt zich los van de werkelijkheid en diens opstelling wordt beleidsmatig irrelevant. Wij moeten dus wel naar een ingewikkeld beleid, of wij het willen of niet.

Nauw verband hiermede houdt de vraag of ontwikkelingssamenwerking dient te zijn gebaseerd op solidariteit dan wel op eigenbelang. Deze vraag is sterk naar voren gekomen nu door de verharding in de Noord-Zuidrelatie het begrip solidariteit op de achtergrond raakt. Zo wordt in het rapport dat de Commissie-Brandt heeft uitgebracht, het begrip wederzijds belang sterk benadrukt en als toekomstig fundament voor ontwikkelingssamenwerking naar voren geschoven (21). De stelling van de Commissie-Brandt dat ontplooiing van de derde wereld een gezamenlijk belang van de rijke en arme landen is — waarvoor in het rapport van de commissie overigens nauwelijks argumenten worden aangedragen — is scherp aangevallen door Seers (22) en Frank (23). Hun analyse maakt duidelijk dat de gezamenlijk-belangthese ten minste zeer aanvechtbaar is en niet als een hechte basis voor ontwikkelingssamenwerking kan dienen.

Overigens is de kwestie van belang of solidariteit niet relevant als men voor het toekomstige beleid de huidige posities aanvaardt die de partijen innemen op de onderscheidene relatieniveaus. Bovendien is een algemene keuze tussen eigenbelang of solidariteit niet meer aan de orde als het beleid wordt gebaseerd op de feitelijke, gedifferentieerde situatie. Die situatie vergt een veelvormige politiek, waarbij voor sommige onderdelen de behartiging van belangen aan de orde zal zijn en voor andere overwegingen van solidariteit. De relatie tussen Saoedi-Arabië en het Westen zal er een zijn waarin beide maximaal hun eigen belangen proberen te behartigen en waarbij gezocht zal worden naar formules

waarin het wederzijdse belang zo goed mogelijk tot zijn recht komt. De relatie met Tsjaad daarentegen zal er een moeten zijn gebaseerd op beginselen van solidariteit, alleen al omdat Tsjaad niets te bieden heeft waar de rijke landen wat aan hebben. Tsjaad kan alleen met concessionele middelen worden geholpen.

Een vergelijkbaar probleem is de discussie over interdependentie. Ongeveer twee jaar geleden werd interdependentie, dus wederzijdse afhankelijkheid, als uitgangspunt voor ontwikkelingssamenwerking gepresenteerd. Geleidelijk is daaraan het onderscheid toegevoegd tussen „kleine interdependentie” en „grote interdependentie”. De kleine interdependentie slaat op de concrete relaties, zoals die bijvoorbeeld tussen de OPEC-landen en de geïndustrialiseerde landen bestaan. Zij zijn van elkaar afhankelijk, enerzijds voor energie en anderzijds voor het vinden van waardevaste beleggingen voor de betalingsbalansoverschotten die zich bij de olielanden ophopen. In zo'n situatie kan een verhouding tot stand komen die op wederzijds belang en op wederzijdse afhankelijkheid is gebaseerd. In deze beperkte zin functioneert de interdependentie gedurig.

Met grote interdependentie wordt bedoeld het in keynesiaanse zin aanzwengelen van de koopkracht van de ontwikkelingslanden door overdrachten vanuit de rijke landen of door middel van monetaire koopkrachtcreatie. De hoop op zo'n wereldwijde politiek van „pump priming” is echter snel vervlogen door het gebrek aan bereidheid van de geïndustrialiseerde landen om een gezamenlijk en gecoördineerd beleid te voeren, door het gebrek aan bereidheid om op massale schaal hulp gelden beschikbaar te stellen en door het risico dat door vergroting van de liquiditeiten de inflatie zal toenemen. In feite is de discussie over de grote interdependentie verstomd en speelt in de huidige Noord-Zuiddialoog nauwelijks meer een rol.

Een ander aspect is of het mogelijk moet worden geacht dat voor verschillende elementen van de Noord-Zuidbetrekkingen een gezamenlijke afspraak tussen de rijke en de arme landen, dus een „package-deal”, wordt gemaakt (24). De ontwikkelingslanden zijn hier sterk voor, zowel vanuit hun traditionele geneigdheid om als eenheid op te treden en vanuit de overweging dat zij over weinig machtsmiddelen beschikken — eigenlijk alleen olie — en dat die weinige machtsinstrumenten ook moeten worden ingezet voor de belangen van de machteloze landen. Anders gesteld: het oliewapen zou moeten kunnen worden gebruikt om bijvoorbeeld verhoging van andere grondstoffenprijzen af te dwingen.

Het is op zijn minst voor discussie vatbaar of dit zoeken naar onderhandelingspakketten voor de ontwikkelingslanden gunstig is. Zoals eerder is uiteengezet, tekenen zich per internationale markt wisselende combinaties van landen af aan aanbieders- en aan afnemerszijde. Die wisseling van combinaties maakt het de ontwikkelingslanden moeilijk om voor verscheidene markten tot gezamenlijke standpunten ten opzichte van de rijke landen te komen en om in een zelfde samenstelling over verschillende markten te onderhandelen. Een tweede element is dat — althans tot op heden — niet is gebleken dat ontwikkelingslanden met machtsinstrumenten, zoals de OPEC-landen, bereid zijn die in te zetten voor de belangen van andere ontwikkelingslanden op andere terreinen. Op de oliemarkt zelf zijn zij geneigd — zij het marginaal — met de belangen van de olie-importerende ontwikkelingslanden rekening te houden: er is een aantal

21) *North-south: a programme for survival*, Pan Books, Londen en Sydney, 1980.

22) D. Seers, *North-South: muddling morality and mutuality*, *Third World Quarterly*, 1980, vol. 2, nr. 4.

23) A.G. Frank, *North-south and east-west Keynesian paradoxes*, *Economic and Political Weekly*, augustus 1980.

24) R.H. Green, *Differentiation and linkage in negotiations*, discussienota van het Institute of development studies, Sussex, 1978.

overeenkomsten gesloten tussen olie-exporteurs en olie-importerende arme landen waarin die bereidheid tot uiting komt. Maar nimmer zijn de OPEC-landen tot nu toe bereid geweest om het oliewapen in te zetten voor de belangen van de arme landen op andere markten.

Deze twee aspecten te zamen maken de kans op pakketafspraken buitengewoon klein. Gegeven de toenemende differentiatie die op de verschillende markten optreedt, ziet het er naar uit dat deze kans nog verder zal afnemen. Het gevolg lijkt te zullen zijn dat onderhandelingen die alle problemen tussen Noord en Zuid tegelijkertijd beslaan, en pogingen om tot pakketafspraken te komen ten dode zijn gedoemd. In dit licht is er reden om een vraagteken te plaatsen bij de pogingen die thans worden gedaan om alsnog te komen tot een nieuwe wereldwijde ronde van onderhandelingen tussen Noord en Zuid in 1981.

Een nevenbezwaar van de fixatie op het algemene Noord-Zuid overleg in de VN is dat men zich daarbij onvoldoende richt op de ontwikkelingsrelevante besluitvormingsprocessen die elders plaatsvinden. Het gevolg is dat beslissingen zoals die worden genomen in de EG, de OPEC, de IEA en vooral door de nationale overheden van de rijke landen, niet of nauwelijks aan ontwikkelingsnormen worden getoetst. In feite werkt de discussie in de VN in toenemende mate verhullend.

De traditionele ontwikkelingslobbies reageren gefrustreerd op deze splitsing tussen werkelijkheid en quasi-onderhandelingen. Men is niet of nauwelijks geneigd om de situatie te analyseren en om te trachten bruikbare formules voor nieuw beleid te formuleren 25). Zij blijven zoeken naar een „new grand design”, liefst op alternatieve leest: zij willen een nieuwe, eenvormige toverformule 26). En daar de gedifferentieerde realiteit dat niet toestaat, werkt de houding die zij innemen verstarrend en conserverend 27). Het gemak waarmee sommige rijke landen zich thans van het ontwikkelingsvraagstuk afkeren, lijkt een van de gevolgen te zijn 28).

Maar er zijn ook hoopgevende tekenen. Die komen uit twee richtingen. In de eerste plaats brengt een aantal internationale organisaties steeds meer elementen van differentiatie in hun analyses en hun beleid. Voorbeelden zijn de Wereldbank 29) en het IMF 30). In de tweede plaats komen er impulsen tot een nieuwe, gedifferentieerde benadering van het ontwikkelingsvraagstuk van de zijde van politici, overwegend van buiten de kring van de traditionele ontwikkelaars. Een recent voorbeeld is de toespraak van de Franse minister-president Barre te Genève 31). Ook zijn er plotselinge bekeringen dichterbij huis. Zo heeft D'66, na zich jaren fel tegen een beleid van concrete, kleine stappen te hebben verzet, een koerswending van 180 graden gemaakt en zich sinds kort afgewend van een politiek van „mooie strategieën” 32).

F. van Dam

25) Er is een sterke neiging om niet op bestaande problemen in te gaan, maar om alternatieve modellen en systemen te ontwikkelen. Deze trend heeft institutionalisering gekregen in de „International Foundation for Development Alternatives”, opgericht in 1976 en gevestigd te Genève.

26) Een recent voorbeeld van een generale benadering is *A new world employment plan*, dat in oktober 1980 is voorgesteld door J. Tinbergen, J. P. Pronk, J. M. den Uyl en W. Kok.

27) Een bijdrage aan verheldering lijkt te zullen worden geleverd door het in 1980 opgerichte tijdschrift *South, the third world magazine*. Het is een uitgave van South Publications Ltd., Londen, en concentreert zich op feitelijke ontwikkelingen per markt, per groep landen en per land en geeft analyses van de onderhandelingsituaties.

28) P. Keatly beschrijft in *The Guardian* van 6 november 1980 hoe Engeland zich in hoog tempo als hulpverlenend land terugtrekt.

29) Zie noot 15.

30) J. de Larosiere, *Recycling needs and the capital markets*, Bonn, 29 oktober 1980.

31) R. Barre, naamloze lezing voor het Centre d'études pratiques de la négociation internationale, Genève, 30 oktober 1980.

32) S. Bischoff, Kleine stapjes beter dan hele ontwikkelingsstrategieën, *NRC Handelsblad*, 18 november 1980.