

# Vuile handen in het ontwikkelingsbeleid

PROF. DR. F. VAN DAM\*

Ontwikkelingssamenwerking is erop gericht om mensen en landen te bevrijden uit de structurele omknelling die hun kansen op ontplooiing belemmert. Om bij te dragen aan die bevrijding zijn voor de rijke landen twee typen instrumenten beschikbaar. Enerzijds hulpverlening, zoals projecten, voedsel en vrijwilligers. Anderzijds maatregelen op macro-economisch terrein, zoals voor handel, investeringen, technologieoverdracht, voedselvoorziening en voor alle andere internationale markten waarop rijke en arme landen elkaar ontmoeten.

Door de hulpverlening zo gericht mogelijk te geven wordt getracht om zo direct mogelijk armoede te bestrijden. De praktijk wijst uit dat dergelijke directe armoedebestrijding alleen lukt als het sociaal-economisch beleid van het land waaraan zulke hulp wordt gegeven daar ten minste neutraal tegenover staat. Is de houding negatief, dan is het vechten tegen de bierkaai. Daarom hanteert Nederland als één van de criteria op grond waarvan het hulpontvangende landen kiest, dat er in dat land een sociaal-economische politiek wordt gevoerd die ontplooiing van allen mogelijk maakt.

Maar dan nog blijft het tobben. Dan nog is het verre van gemakkelijk om van hieruit, op duizenden kilometers afstand, iets aan te richten wat redelijk effectief en efficiënt is. Overigens lijkt evaluatie van een groot aantal Nederlandse projecten uit te wijzen dat rond de helft van de ondernomen activiteiten goed verloopt, rond 30% redelijk en dat 20% mislukt. Als die evaluatiecijfers juist zijn, dan is dat een onverwacht goed resultaat als men de omstandigheden waaronder moet worden gewerkt, in aanmerking neemt.

De macro-economische maatregelen zijn naar hun aard minder geschikt voor directe armoedebestrijding en meer gericht op de economische verzelfstandiging van de arme landen. De ontwikkelingslanden zijn geneigd in het politieke en diplomatieke verkeer met de rijke landen het accent sterk op deze macro-structurele maatregelen te leggen; de armoedebestrijding beschouwen zij overwegend als een interne aangelegenheid.

Voor de economische betrekkingen met de rijke landen hebben de ontwikkelingslanden hun wensen bij herhaling geformuleerd. Deze formuleringen hebben een zekere afronding bereikt in de VN-resolutie over de Nieuwe Internationale Economische Orde (NIEO), die zowel een aantal principes als actiepunten bevat. Aan de NIEO is later door allerlei groeperingen en partijen een eigen interpretatie gegeven; daardoor is er veel verwarring ontstaan. Maar wie teruggaat naar de oorspronkelijke tekst van 1974 vindt een helder en goed afgewogen beeld van wat de arme landen willen van de rijke. Dat geldt met name

voor de gebieden van grondstoffen, voedsel, handel, transport, monetair systeem, financiële overdrachten, technologie en de multinationale ondernemingen.

Na lange interdepartementale onderhandelingen heeft de Nederlandse regering vorig jaar voor deze macro-structurele onderwerpen een standpunt jegens de wensen van de ontwikkelingslanden geformuleerd. Dat is gebeurd in de nota *Ontwikkelingssamenwerking in wereld-economisch perspectief*, in de wandeling de „structuurnota” genoemd. Inmiddels is deze nota in het parlement behandeld en heeft unanieme steun van de Kamer gekregen. Klaarblijkelijk is politiek Nederland het er mee eens dat de structurele relaties met de ontwikkelingslanden dienen te worden bijgesteld.

Dat bijstellen kan langs twee wegen geschieden. Ten eerste langs de weg van multilaterale onderhandelingen. Bij besprekingen in het GATT over tariefstructuren, bij de positiebepaling in het IMF of tijdens onderhandelingen over klachtrecht met betrekking tot multinationale ondernemingen — om enkele voorbeelden te noemen — kunnen de beleidsposities van de structuurnota tot uitdrukking worden gebracht. Dat is ook inderdaad gebeurd, maar tegelijkertijd moet hierbij worden aangetekend dat de multilaterale onderhandelingen op een laag pitje staan en er dus weinig kans is om Nederlandse beleidsinzichten langs deze weg uit te dragen.

De tweede weg is de bilaterale. Nederland onderhoudt met veel ontwikkelingslanden meer of minder intensieve bilaterale betrekkingen en het is zeer wel mogelijk om daarin de beleidsinzichten van de structuurnota te realiseren. Dat zal per land verschillend zijn, al naar gelang de interne situatie van het betreffende land en al naar gelang de inhoud en intensiteit van de relaties met Nederland. Voor een ontwikkelingsland met een hoog-ontwikkelde moderne sector zullen de mogelijkheden in dit opzicht volstrekt anders liggen dan voor een land als Tsjad.

In een poging om een dergelijke bilaterale politiek concrete inhoud te geven is in de loop van 1980 getracht het beleid, zoals dat in de structuurnota is geformuleerd, uit te werken en toepasbaar te maken voor het grootste land waaraan Nederland hulp geeft, namelijk India. Vervolgens is daarover met de Indiase regering een eerste overleg gevoerd. Tijdens dat overleg bleek vooral op drie terreinen ruimte voor nauwere samenwerking te bestaan, namelijk landbouw, projectfinanciering uit kapitaalmarkt middelen en samenwerking tussen Indiase en Nederlandse bedrijven op gebieden als handel, investeringen en „joint ventures”. Ter illustratie kan dienen dat in 1980 ongeveer vijftig Indiase bedrijven contact met Nederland hebben gezocht om „joint ventures” op te richten waarop geen of nauwe-

lijks respons is gekomen. Dit in tegenstelling tot de reacties van andere ontwikkelde landen; kennelijk bestaat er een aanzienlijk communicatiegebrek tussen India en Nederland.

In het gezamenlijke communiqué dat na afloop van de onderhandelingen is opgesteld, zijn de terreinen voor verdere samenwerking gespecificeerd en is aangegeven hoe invulling van de samenwerking kan plaatsvinden. In Den Haag wordt nu gewerkt aan procedures en tijdschema's. In concreto betekent dit dat, naast de traditionele hulpverlening, activiteiten met een structuurverbeterend karakter zullen worden ondernomen en dat daarvoor kapitaalmarktgeden aan de bestaande hulpstroom kunnen worden toegevoegd.

Wie deze koers naast die van de VN-resolutie over de NIEO legt, zal zien dat deze geheel met elkaar sporen. De afspraken die tussen Nederland en India zijn gemaakt, zijn niets anders dan het op bilaterale wijze concrete inhoud geven aan de NIEO. Toch is er vanuit de kring van de ontwikkelaars verzet, soms voorzichtig en tastend, soms vol emotie.

In de eerste plaats is er verbazing over de doenerigheid van minister De Koning op het structurele terrein. Zo schrijft Weenink in *NRC Handelsblad*: „Minister De Koning laat niet alleen nota's schrijven, hij doet ook hardnekkig zijn best om ze uitgevoerd te krijgen” 1). Kennelijk is dat opvallend in de wereld van het ontwikkelingsbeleid. Ik vrees dat Weenink gelijk heeft: weinig onderwerpen zijn zo tot een verbale cultuur verworden als de ontwikkelingsproblematiek. Zelden gaan de discussies over de wereld zoals die is, maar veeleer over zoals men vindt dat die had moeten zijn. Wie over de werkelijkheid schrijft en spreekt wordt al gauw als „neo-realist” achter het behang gezet.

Weenink vreest dat De Konings pogingen weinig zullen opleveren, omdat de uitvoering van het structurele beleid afhankelijk is van het bedrijfsleven. Daar kan tegenover worden gesteld dat in de andere ontwikkelde landen het bedrijfsleven die belangstelling reeds wel toont en dat op een aantal terreinen de overheid zelf in het geweer zal moeten komen, bijvoorbeeld door garanties te verstrekken en te participeren in financiering. Dit laatste overigens steeds onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat de betreffende activiteiten voldoen aan de normen die voor ontwikkelingssamenwerking zijn vastgesteld.

Veel harder is de kritiek van Marieke Aarden in *de Volkskrant* 2). Eigenlijk vindt zij de poging om hulpbeleid te verbreden met structurele maatregelen een truc om de belangen van het Nederlandse bedrijfsleven te behartigen. Onder het mom van ontwikkelingssamenwerking wordt het eigenbelang nagestreefd. Aan de voet van haar opvatting ligt de veronderstelling dat bij voorbeeld handel met India alleen goed is voor Nederland en voor India uitbuiting zal betekenen. Dat is vuiligheid die haaks op de schone ontwikkelingshulp staat. Wie daaraan meedoet bezoedelt zich.

Deze splitsing tussen goed en kwaad heeft weinig met de realiteit te maken. Handel, investeringen en andere vormen van economische betrekkingen tussen landen kunnen voor beide partijen gunstig zijn. Tot die slotsom

zijn zelfs de Russen en de Chinezen gekomen. Het staat overigens ook in de NIEO-tekst, die primair door de ontwikkelingslanden is geformuleerd. Dag in dag uit vragen de ontwikkelingslanden om deze vormen van samenwerking, waarbij het arrogant zou zijn om niet aan India over te laten om zelf te beoordelen wat wel of niet goed is voor de Indiase economie. Door de stelling in te nemen dat nauwere structurele betrekkingen tussen Nederland en India per definitie slecht zijn voor India kiest Marieke Aarden niet alleen een vertekende, maar ook gemakkelijke weg. Vertekend, omdat zij haar kritiek baseert op een misleidende tegenstelling tussen goed en fout. Gemakkelijk, omdat zij het ontwikkelingsvraagstuk losweeft van de wereld-economische werkelijkheid. Zij heeft zich met haar kritiek de ruimte geschapen om met quasi schone handen aan de kant te gaan staan; maar het zijn lege handen.

Wie eens geconstateerd heeft dat de macro-structuren voor het ontwikkelingsvraagstuk van groot belang zijn, kan niet anders dan zich met die structuren bemoeien. En wie zich daarmee bemoeit, heeft te maken met handel, bedrijven, patenten, investeringen en al dat soort zaken. Hij zal — als men het zo noemen wil — vuile handen moeten maken; wie dat niet wil, maakt zich irrelevant voor het ontwikkelingsbeleid. Overigens, wat is het verschil in economisch effect tussen een systeem van preferentiële tarieven (waar alle ontwikkelaars onverkort vóór zijn) en het vestigen van een Kamer van Koophandel?

Ten derde is er de kritiek dat het een nieuw beleid is, waarvan men zich mag afvragen of dat aan het einde van een kabinetsperiode mag worden gestart. Leonie van Bladel stelde die vraag via de NOS 3). Maar is er wel sprake van nieuw beleid? De noodzaak van een structureel beleid is al breed uitgemeten in de VN-ontwikkelingsstrategie van 1970. Minister Pronk stelde destijds aan maatregelen op structureel gebied meer betekenis toe te kennen dan aan hulpverlening (1973); in de NIEO-resolutie is alles nog eens opnieuw op een rij gezet (1974) en in de structuurnota is het vastgelegd voor de Nederlandse politiek (1980). Het enige wat nieuw is, is dat getracht wordt om reeds lang ten principale geformuleerd beleid te verwerkelijken.

Het is overigens hoog tijd dat dat gebeurt. De problemen van de ontwikkelingslanden nemen toe door de hoge olie-prijzen en de recessie in het westen. Daarbij en daardoor lijkt de ontwikkelingshulp te gaan dalen: de Verenigde Staten en Engeland hebben drastische verlaging van hun bijdragen in het vooruitzicht gesteld. Dat alles maakt de noodzaak tot structurele maatregelen des te groter; dat mag niet vastlopen in een quasi ethische discussie over zuiverheid, goed en kwaad.

F. van Dam

\*De auteur is plaatsvervangend directeur-generaal internationale samenwerking.

1) W. H. Weenink, *Bedrijfsleven en de derde wereld*, *NRC Handelsblad*, 10 maart 1981.

2) Marieke Aarden, *Hulp ontwikkelingslanden krijgt zakelijk élan*, *de Volkskrant*, 10 maart 1981.

3) Leonie van Bladel, *NOS-radio*, 20 februari 1981.