



# Hulp voor de armste landen

## Het actieprogramma van UNCTAD komt slecht op gang

DR. V.A.M. BEERMANN

### Inleiding

Kort na het beëindigen van de tweede wereldoorlog werden de grondslagen voor ontwikkelings samenwerking gelegd. Als eerste werd gekeken naar criteria om landen naar hun sociaal-economische situatie te rangschikken. Het voornaamste criterium werd het inkomen per hoofd van de bevolking. De Wereldbank stelde reeds in 1949 een eerste lijst op grond hiervan op. De motivering was duidelijk: een rechtvaardige verdeling van altijd ontoereikende middelen vereist een objectieve differentiatie met het oog op de zeer verschillende positie van de ontwikkelingslanden. Dat het per capita inkomen een onvolkomen, zelfs misleidende maatstaf is, werd niet betwist. Desondanks is het de voornaamste indicator gebleven bij gebrek aan beter.

### Bijzondere aandacht voor de armste landen

Met het toenemen van het inzicht en de kennis van de derde wereld groeide het bewustzijn dat er landen waren die bijzondere aandacht vereisten, wilde hulp niet te laat komen en hun achterstand bij de andere ontwikkelingslanden geen onaanvaardbare proporties aannemen. Reeds bij gelegenheid van de eerste UNCTAD-conferentie in 1964, werd gesproken over de noodzaak bijzondere aandacht aan de „least developed countries” (ldc's) te schenken. Het duurde echter tot 1971 voordat de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties die landen als categorie erkende en de eerste lijst van daartoe behorende landen (25) goedkeurde. Dat zijn er inmiddels 36 geworden; kandidaten voor opname melden zich regelmatig. De criteria die voor opnemings gelden, zijn de volgende:

- een jaarlijks per capita inkomen van maximaal 100 (sindsdien periodiek verhoogd);
- een aandeel van de verwerkende industrie in het bruto nationale produkt van ten hoogste 10%;
- meer dan 20% van de bevolking boven 15 jaren is analfabeet (er is dus ook een sociale indicator).

Alle drie voorwaarden behoeven niet terzelfder tijd vervuld te worden. Als gevolg van de zich in de jaren zeventig ver-

slechterende toestand van de wereldeconomie werden sindsdien in het kader van het VN-systeem verschillende landengroeperingen gevormd, die met één uitzondering (die van de door de wereldcrisis het zwaarst getroffen landen, de z.g. MSA-groep) weinig of geen betekenis hadden met betrekking tot preferentiële of geselecteerde toewijzing van hulpmaatregelen. Een indeling die wél van blijvende en werkelijke invloed bleek, zowel multi- als bilateraal, is de door de Wereldbank opgestelde lijst van landen met lage inkomens (lic's, met een per capita inkomen in 1982 van maximaal \$ 390. In 1982 bedroeg het aantal lic's 34). De meeste ldc's zijn ook lic's. De ldc-groep ontstond als doelgroep voor het verlenen van technische hulp, en niet voor andere aspecten van de ontwikkelingssamenwerking. Voor kapitaalhelp is de lic-groep belangrijk.

Het naast elkaar bestaan van verschillende categorieën van armste landen is op zich zelf niet toe te juichen. Daarnaast moeten samenstelling en criteria niet statisch gezien worden. Dit oordeel werd door de „think tank” van het VN-ontwikkelingssysteem, het onafhankelijke „Committee for Development Planning”, in 1982 uitgesproken. Tevens waarschuwde deze commissie tegen overlapping 1). Haar suggestie om wanneer zich een gelegenheid voordoet de classificatie te herzien ten einde haar blijvende bruikbaarheid voor de donoren te verzekeren, werd helaas tot nu toe echter niet opgevolgd.

Ook van de zijde van UNCTAD wordt niet ontkend dat van een zekere willekeur in de ldc-lijst, zoals die thans van kracht is, sprake is en insiders weten dat politieke druk soms geholpen heeft om de begeerde betiteling te verwerven. Van een perfecte classificatie van de minst ontwikkelde, dus meest hulpbehoevende landen mag dus niet worden gesproken, maar beter een onvolkomen dan géén indeling.

### De karakteristieken van een ldc

De ldc's zijn geenszins een homogene groep; in verschillend opzicht, zoals b.v. de bevolking, lopen ze uiteen. Ze hebben noch thans een aantal essentiële karakteristieken gemeen:

- het uiterst lage per capita inkomen, dat de grote massa der bevolking dwingt

- ver onder de minimumstandaard van levensbehoeften te moeten leven;
- een zeer groot deel van de bevolking verzorgt zich zelf;
- een buitengewoon lage landbouwproductie met zwakke institutionele ondersteuning;
- een uiterst laag peil van exploitatie van natuurlijke hulpbronnen, delfstoffen, energie enz., dat door gebrek aan vak-kennis en financiën wordt veroorzaakt;
- een uitermate geringe industriële ontwikkeling;
- uiterst lage inkomsten uit export, gemeten naar hoofd der bevolking en zelfs met buitenlandse hulp uiterst beperkte beschikbaarheid van invoergoederen;
- zwakke institutionele en fysieke infrastructuur op velerlei gebied: ambtelijk apparaat, opleiding, gezondheidszorg, woningbouw, verkeersinfrastructuur enz.;
- geografische (geïsoleerde ligging) en klimatologische handicaps en droogten, het opringen van woestijnen, wervelstormen, overstromingen, sprinkhanenzwermen en andere calamiteiten. Rampen zijn natuurlijk geenszins het monopolie van zeer arme landen, maar zij hebben veel meer moeite om de kwade gevolgen te boven te komen. De ervaring leert echter wél dat hulpacties na rampen de kans bieden ingrijpende verbeteringen te bewerkstelligen, die zonder de op de tv-schermen geportretteerde hartverscheurende ellende wellicht voor lange tijd niet tot stand zouden zijn gekomen.

Over de vraag waarom speciaal de ldc's zo achterop zijn geraakt, kan eindeloos worden gedebatteerd. De uitbuiting in het koloniale tijdperk is - afgezien van het feit dat drie van hen (bijna) niet onder Europees bewind zijn geweest - als oorzaak moeilijk staande te houden. Wel staat vast dat de natuur en de geografie hen stiefmoederlijk hebben behandeld. (Djibouti en het overbevolkte Bangladesh zijn b.v. uiterst onvruchtbaar). Bovendien heeft of hadden een aantal landen te lijden van externe en interne soms langdurige politieke instabiliteit (oorlogen, burgeroorlogen, wrede dictaturen, vluchtelingenstromen) leden en nog leiden. Om deze landen te helpen is het nodig hun fragiele structuur geleidelijk te versterken.

### Welke landen zijn „ldc's”?

Tabel 1 bevat de namen van de ldc's en de hiervoor geldende toelatingscriteria naar de situatie op 1982 (het eerste jaar van de tenuitvoerlegging van het hulpprogramma 2).

1) VN, document E/1982/15, blz. 22-23.

2) Vanaf 1984 publiceert UNCTAD jaarlijks een rapport over de toestand van de ldc's. Voor dit artikel werd van het eerste rapport (TD/B/1027 plus Annex) gebruik gemaakt.

Tabel 1. Lijst van minst ontwikkelde landen

Land	Aantal inwoners in mln. (1982)	Per capita bruto nationaal inkomen in dollars (1982)	Procentueel aandeel van de verwerkende industrie in nationaal inkomen (1982)	Procentueel aandeel van analfabten in de totale bevolking (1980)
Afghanistan	16.79	232	21	80,0
Arabische Republiek				
Jemen (Noord-Jemen)	7.48	382	6	91,4
Bangladesh	92.59	115	8	68,2
Benin	3.62	288	5	72,1
Boerkina Faso a)	6.36	185	11	88,6
Boeroendi	4.26	261	9	73,2
Boetaan	1.33	102	5	90,0
Botswana	0.97	824	9	38,9
Centrale Afrikaanse Republiek	2.38	270	6	67,0
Demokratisch Jemen (Zuid-Jemen)	2.09	419	10	68,6
Djibouti	0.33	636	6	90,0
Equatoriaal Guinee	0.37	195	5	72,0
Ethiopië	32.78	137	10	55,0
Gambia	0.63	357	5	79,9
Guinee	5.06	404	3	75,9
Guinee-Bissau	0.85	191	1	81,1
Haïti	5.20	315	17	71,3
Kaapverdië	0.31	278	6	56,2
Komoren	0.42	237	5	—
Laos	4.10	103	4	56,4
Tesothon	1.41	240	4	30,2
Malawi	6.27	213	10	63,7
Malediven	0.16	360	16	18,0
Mali	7.34	157	7	86,5
Nepal	15.37	153	4	79,9
Niger	5.61	354	5	90,2
Oeganda	14.12	229	4	47,7
Rwanda	5.51	251	14	50,3
Samoa	0.16	532	— b)	(2,2) c)
Sao Tomé en Principe	0.09	331	— b)	— b)
Sierra Leone	3.41	375	4	76,4
Soedan	19.79	462	6	74,1
Somalië	5.08	295	6	40,0
Tanzania	20.23	247	7	(26,5) c)
Togo	2.68	307	4	67,7
Tsjaad	4.68	147	7	79,2
Totaal	299.81	210	8	65,9
Alle ontwikkelingslanden	2.340.12	1.003 (1980)	17	40,3

- a) Vroeger Boven Volta.  
b) Geen gegevens.  
c) Cijfer heeft betrekking op een periode.

Uit tabel 1 blijkt dat er sinds 1971 verschuivingen zijn opgetreden, die in een aantal gevallen de vraag doen opkomen, of de betreffende landen nog wel op de lijst thuishoren. Wat te denken van Botswana met een hoofdelijk inkomen van meer dan \$ 800 (al zijn er daarvoor uitzonderlijke redenen)? Slechts zeven landen verkeren wat het analfabetisme betreft boven het betreffende toelatingscriterium van 80%, en er

bevinden zich acht landen boven de vereiste grens van 10% voor de verwerkende industrie. Het Comité voor Ontwikkelingsplanning had geen ongelijk met zijn verlangen naar een — te zijner tijd — herziening.

Iets anders is een beschouwing van de lijst in het kader van het wereldwijde probleem van de z.g. absolute armoede (het leven op of beneden het absolute minimum).

Hoeveel van de absolute armen leven in de ldc's? Van de geschatte 800 mln. in de hele wereld vermoedelijk iets minder dan een vierde. Zou het dus lukken de toestand van de ldc's te verbeteren, dan is een daad van belang geschied in de wereldwijde strijd tegen de massa-ellende. Overigens is het merkwaardig dat India evenveel armen telt (300 mln. van de 740 mln. inwoners) als de ldc's te zamen aan inwoners bezitten. Er zal dus ook buiten hulpprogramma's aan ldc's veel moeten gebeuren. Van India wordt gezegd dat het land toelating tot de ldc-groep wenste. Voor een land dat de tiende plaats in de wereld gemeten aan het volume van de industriële productie inneemt, zou dat ook wat vreemd geweest zijn. Aan de andere kant behoort het met zijn inkomen van \$ 260 per hoofd in 1982 wél tot de ldc's.

Een opmerking nog over de spreiding van de ldc's. De oververtegenwoordiging van de Afrikaanse landen valt op: 26 van de 36. Dat de Sahel-zone bijna in haar geheel tot de groep behoort, zal geen verwondering wekken. Toch kan van een wanverhouding niet worden gesproken, omdat die landen slechts enkele miljoenen meer burgers hebben dan de niet-Afrikaanse. Het verreweg dichtstbevolkte land is Bangladesh in Azië. Dat sommige niet in de lijst opgenomen landen, die ook met grote armoede en onderontwikkeling te kampen hebben, de aan de ldc's gegeven (of nog te geven) voorkeursbehandeling met lede ogen bezagen, zal in dit artikel nog ter sprake komen.

### Het actieprogramma

Er bestond sinds 1971 weliswaar een groep van minst ontwikkelde landen, maar een specifiek op de verbetering van hun situatie georiënteerde actieprogramma liet op zich wachten. Langzaam begonnen de lopende multilaterale programma's (voorop UNDP) zich meer op de noden van deze landen te richten, en ook bilateraal kwam er beweging; alles bij elkaar was echter geen sprake van een ommekeer. Tabel 2 belicht de toestand van de ldc's, vergeleken met die van alle ontwikkelingslanden, er aan het eind van het vorige decennium uit zag. Tevens is er een projectie voor 1990 opgemaakt, uitgaande van de situatie dat er géén bijzondere maatregelen worden genomen.

Tabel 2. Het inkomen, de landbouwproductie en de productie in de verwerkende industrie per hoofd, in constante dollars van 1978

	1960	1970	1979	1990 a)
<i>Bruto nationaal produkt</i>				
Ldc's	167	172	183	193
Alle ontwikkelingslanden	402	522	674	903
<i>Landbouwproductie</i>				
Ldc's	100	96	86	79
Alle ontwikkelingslanden	114	118	117	118
<i>Productie in de verwerkende industrie</i>				
Ldc's	8	12	15	22
Alle ontwikkelingslanden	54	86	125	203

- a) Gebaseerd op het groeipercentage 1960 — 1979.

3) De voorgeschiedenis van het tot stand komen van het actieprogram en daarmee een interessante blik achter de schermen van het werk van een internationale organisatie geeft het boek van Th.G. Weiss en A. Jennings, *More for the least? Prospects for the poorest countries*, Lexington (Mass.), 1983. Algemene bijzonderheden over het actieprogram en over de individuele ldc's in de UNCTAD-publikatie, *The least developed countries. Introduction to the ldc's and to the substantial new programme of action*, New York, 1985.

Maatregelen om de stagnatie te doorbreken duldden geen verder uitstel. Bij gelegenheid van UNCTAD V te Manila in 1979, werd besloten een programma voor onmiddellijke hulp en een voor actie gedurende de jaren tachtig uit te werken. Van het eerste kwam niets terecht (het programma werd wel op tafel gelegd, maar kreeg geen steun, het tweede, dat de naam van „Substantial New Program of Action for the 1980's for the Least Developed Countries" (SNPA) ontving, werd ten doop gehouden op een daartoe samengeroepen wereldconferentie te Parijs, september 1981 4).

Het secretariaat van UNCTAD (waarvan sinds augustus 1980 oud-minister Pronk deel uitmaakte, die o.m. met het toezicht op de voorbereiding van SNPA belast werd) sloeg nieuwe wegen in om in de korte tijd die voor de voorbereiding van het programma beschikbaar was, een zo overtuigend mogelijk plan samen te stellen. Zo werden vertegenwoordigers van de betreffende ldc's en van in een bepaalde regio geïnteresseerde donoren tot een aantal regionale subconferenties uitgenodigd, waar de plannen van de tot die regio behorende ldc's werden besproken (in Den Haag vond op uitnodiging van de regering in mei 1981 de regionale conferentie voor West- en Midden-Afrika en Somalië plaats). Bij die gelegenheid werden de in de haast met hulp van buitenlandse deskundigen opgestelde landenprogramma's ter discussie gesteld die, hoe onvolmaakt vaak ook, toch een inzicht verschaffen in wat de individuele ontwikkelingslanden van het nieuwe programma, dat tot 1990 zou lopen, verwachtten. Zwaartepunten waren zelfvoorziening op voedselgebied, bevordering van de landbouw en van landelijke ontwikkeling. Teleurstellend waren de voorstellen op sociaal terrein, overambitieus de doelstellingen m.b.t. de toename van het bruto nationale produkt.

Naarmate de datum van de Parijse conferentie naderde, werden weerstanden tegen het programma zichtbaar. Bepaalde leden van de Groep van 77 vreesden dat zij minder hulp zouden ontvangen wanneer de concentratie op de ldc's zou toenemen. Ook heerste er vrees dat er industrielanden waren die hun steun voor SNPA als wapen zouden gebruiken om de veel verdergaande eis van een nieuwe internationale economische orde schade te berokkenen. Ook waren er industrielanden die er weinig voor voelden hun ex-koloniale of nieuwe politieke en commerciële banden met bepaalde ontwikkelingslanden te verzwakken ten gunste van hun niet bekende andere landen. De Oosteuropese landen hielden zich om de bekende reden afwezig, daarentegen toonde China sympathie. Het lukte niet de OPEC-landen in de plannen te interesseren. Ondanks de in het kort geschetste politieke moeilijkheden boekte de Parijse conferentie uiteindelijk resultaat. Het werd spoedig duidelijk dat het kernpunt was of de DAC-landen bereid zouden zijn hun officiële ontwikkelingshulp (ODA) ten gunste van de ldc's voldoende te verhogen. Hoofddoel van SNPA was een verdubbeling van het bruto nationale produkt in

1990. Dat kon worden bereikt op voorwaarde dat de economieën der ldc's met 7,2% per jaar zouden groeien, hetgeen weer een flinke toename van de ODA zou vergen. Zou dat niet of onvoldoende het geval zijn, dan zou de in tabel 2 weergegeven situatie kunnen intreden, d.w.z. stagnatie van het al ondragelijk lage per capita inkomen.

Een doorbraak werd bereikt toen na heftige interne discussies de EG-landen zich bereid verklaarden, hun hulp aan de ldc's in 1975 tot 0,15% van hun bnp te verhogen; de landen die dit percentage nog niet bereikt hadden, zouden trachten in deze periode hun ODA aan de ldc's te verdubbelen 5). Canada sloot zich bij deze verklaring aan maar de VS niet. In 1981 hadden de ldc's in totaal \$ 7,1 mrd. ontvangen, waarvan als ODA \$ 6,5 mln. (en daarvan via de DAC-groep \$ 5,2 mln.) en \$ 600 mln. op commerciële voorwaarden (bankkredieten enz.) Het gemiddelde DAC/ODA voor de ldc's beliep in dat jaar 0,08% van het bnp; dat percentage zou dus in een paar jaar krachtig omhoog moeten worden gebracht. In hetzelfde jaar bedroeg het aandeel van de ldc's in het totale ODA-volume niet meer dan 18,7% 6). Multilaterale organisaties deden het op dit punt beter, zo besloot UNDP op dat tijdstip 40% van zijn technische hulp gedurende de derde planningscyclus (1982 - 1986) aan de ldc's ten goede te laten komen. Deze maatregelen zouden worden geflankeerd door tegemoetkomingen op andere gebieden zoals handelssubsidies, technologieoverdracht, technische hulp enz.

#### De tenuitvoerlegging van het programma

Had de voorbereiding van SNPA innovatieve trekken getoond, hetzelfde was het geval met de in Parijs goedgekeurde tenuitvoerlegging van het programma. Besloten werd dat op het niveau van de afzonderlijke deelnemende landen regelmatige bijeenkomsten van donorinstanties met de autoriteiten van het betrokken land zouden plaatsvinden om de lopende strategieën, het gevoerde beleid en de diverse programma's en projecten onder de loupe te nemen („country review meetings"). De Wereldbank had ruime ervaring met de organisatie van consultatieve bijeenkomsten, UNDP had ronde-tafelconferenties belegd. De gedachte was dat deze, ook voor donorcoördinatie nuttige groepen, voor SNPA zouden worden benut. Indien deze niet zouden worden opgericht zou dat met hulp van vooral het UNDP moeten geschieden. De donorlanden zijn geïnteresseerd in interne hervormingen als toegenomen efficiency van de publieke sector, verbetering van het landbouwbeleid, aanpassing van de wisselkoersen, handelsbevordering, strijd tegen corruptie en slecht management. De ontvangende landen, gesteund door het UNCTAD-secretariaat, dringen aan op de verbetering van de hulpverleningsmodaliteiten, meer zekerheid van ODA, minder gebonden hulp, betalingsbalanssteun enz. Tot nu toe hebben er 25 van zulke landenbijeenkomsten plaats-

gevonden, maar volgens UNCTAD 7) is het moeilijk te zeggen in hoeverre die succesvol waren m.b.t. het voornaamste doel: de verhoging van het ODA-volume en de verbetering van de kwaliteit daarvan. Zeker is dat in 1983 het peil van de DAC-landen op hetzelfde niveau van 1981 (0,08% van het bnp) bleef, en dus stagneerde. UNDP heeft nu een verbeterde opzet voor deze conferenties voorgesteld.

Een andere factor zijn de niet-gouvernementele organisaties (NGO's). In de donorlanden kunnen die een belangrijke rol spelen in het bewerken van de publieke opinie en ook druk uitoefenen op de regering meer te doen voor de armste landen. In tegenstelling tot andere internationale organisaties, die op krachtige wijze de trom weten te roeren voor de programma's in de derde wereld waarvoor ze verantwoordelijk zijn (bijvoorbeeld kinderen, vluchtelingen, honger) bleek UNCTAD op dit terrein weinig te (kunnen) ondernemen. Pas in november 1984 werd besloten een aantal Europese NGO's op te zetten, en een voorlichtingscampagne voor SNPA te organiseren. Dat UNCTAD zo weinig deed is te wijten aan het feit dat zij voor dit soort activiteiten niet is toegerust.

Ook in de ldc's zelf wacht een belangrijke taak op de NGO's, namelijk het verzekeren dat het volk gelegenheid wordt gegeven aan de tenuitvoerlegging van SNPA mee te doen. Op de Parijse conferentie klonk deze wens als een „leitmotiv" in vele verklaringen door. De vraag is in hoeverre dit nu ook werkelijk geschiedt. In ieder geval is als gevolg van SNPA een coördineringsorgaan van zuidelijke NGO's met de naam van SONED (Southern Networks for Development) opgericht, waarvan de deelname echter niet tot de ldc's werd beperkt. SONED doet mee aan de campagne van haar Noordelijke zusterorganisaties: wat er verder van de zuidelijke NGO's in het kader van SNPA te verwachten is, is op dit ogenblik nog niet duidelijk.

#### Vooralsnog geen „big push"

Kwam SNPA dus moeizaam op gang, waardoor de ldc's voorlopig nog weinig van de actie konden profiteren, een te-

4) In een verklaring, begin mei afgelegd, bevestigde Pronk dat SNPA nog niet liep. Door de bevolkingstoename was het bnp per capita in 1982/1983 teruggelopen, ODA was tot 1983 slechts met 15% in reële termen toegenomen, terwijl dit tot 1985 ingevolge de Parijse conferentie 66% zou moeten zijn; de schuldenbelasting was in 1983 tot \$ 28,6 mrd. (of wel meer dan 25% van de exportverdiensten in dat jaar) gestegen. Ook voor de toekomst toonde Pronk zich om verschillende redenen pessimistisch.

5) Resolutie 164 van UNCTAD VI (Belgrado, 1983) bevestigde deze doelstelling.

6) Daarbij komt de ongelijke verdeling van de hulp over de ldc's. In 1981 ontving het overbevolkte en arme Bangladesh \$ 12,2 per inwoner aan ODA, het kleine Samoa daarentegen \$ 159,7.

7) Zie document TD/B/AC.41/2 van 21 maart 1985, blz. 28 - 30.

rugslag van grote afmetingen was de door aanhoudende droogte veroorzaakte hongersnood in vele landen van Afrika, waarvan de meeste ldc's zijn. De in het kader van de VN en de EG, alsmede bilateraal gelanceerde hulpacties hielpen de ergste nood lenigen, maar verslinden ook middelen die zonder deze crisis aan een programma als SNPA ten goede hadden kunnen komen. Bij de presentatie van het nieuwe programma aan de Parijse conferentie had het UNCTAD-secretariaat zijn hoop uitgesproken dat SNPA een „big push” ten gunste van de armste landen zou teweegbrengen. Tot nu toe is daarvan helaas niets gebleken. Wellicht dat de later dit jaar plaatsvindende „mid-term review” nieuwe impulsen zal geven. Met name de DAC-landen zullen zich dan wel aanmerkelijk meer moeten inspannen. Dit is echter niet in de eerste plaats aan het adres van Nederland gezegd. Ons land heeft van meet af aan de gedachte van steun aan de ldc's met sympathie bejegend. De voorbereiding van SNPA en het houden van de landelijke bij-

eenkomsten werden gesubsidieerd. Reeds vóór het einde van de jaren zeventig werd meer dan 0,15% van het bnp voor ontwikkelingshulp aan deze groep via bi- en multilaterale kanalen uitgegeven (1982: 0,29%; het hoogste percentage van de DAC-landen). Van de 13 concentratielanden van het bilaterale programma zijn er vier ldc. Tot de twee concentratieregio's (Sahel en Zuidelijk Afrika) behoren 7 ldc's. Deze hoge prioriteit zal gehandhaafd blijven 8). Maar over het geheel van de hulpverlenende landen gezien, is van een grootscheepse inspanning ten behoeve van de armste landen geen sprake.

**V.A.M. Beermann**

---

8) Zie de nota *Herijking Bilateraal Beleid*, Ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking, Tweede Kamer, zitting 1983 – 1984, 18 350, nrs. 1 en 2, blz. 18 e.v.