

Drie beleidsontsporingen

De oorsprong van ontwikkelingssamenwerking na de tweede wereldoorlog lag in het overbruggen van de kloof tussen interne besparingen en de behoefte aan investeringen. In latere ontwikkelingsstadia kwamen daar overwegingen bij betreffende het soort economische groei dat men wenste: werkgelegenheid, inkomensverdeling, investeringen in menselijk kapitaal en armoedebestrijding. Ontwikkelingssamenwerking heeft dus een sociaal-economische en in de tijd begrenste rationaliteit.

Momenteel kunnen, vergeleken met de oorspronkelijke doelstellingen, duidelijk drie ontsporingen worden geconstateerd.

Ten eerste is er de invloed van de koude oorlog geweest, die eerder tot een politieke dan tot een economische rationaliteit voor ontwikkelingssamenwerking heeft geleid. Vooral de grote landen zetten hun ontwikkelingsgelden in voor politieke stabilisering, wat voor regiem er ook aan het bewind was. Dat deed Kennedy eens verzuchten: "I know he is a bastard, but he is *our* bastard". Zodoende zien we vreemde dingen gebeuren. Er is bij voorbeeld geen enkele relatie tussen het inkomen per hoofd en de omvang van ontwikkelingssamenwerking: Egypte krijgt 370 dollar per hoofd, India 4 dollar; driekwart van de armen leeft in tien landen die slechts een kwart van de ontwikkelingsgelden ontvangen.

Ten tweede is er geen sprake van samenhangend beleid tussen enerzijds ontwikkelingssamenwerking en anderzijds internationale handel, toegang tot onze markten, het multivezelakkoord, ons landbouwbeleid enzovoort. De DAC-landen geven 55 miljard dollar aan hulp, maar nemen meer dan 130 miljard terug, alleen al vanwege het textiel- en landbouwbeleid. Deze 'onsamenhangende tegenstrijdigheid' is een tijd lang doodgezwegen, maar is sinds enkele jaren bespreekbaar. Het is een belangrijke verklaring voor de paradox dat, hoewel zo'n 70 procent van de ontwikkelingsprojecten op micro-niveau succesvol tot zeer succesvol is, deze resultaten niet altijd vertaald worden in voorspoedige macro-economische prestaties. Het kan niet allemaal in de schoenen van het interne beleid worden geschoven. Tot op grote hoogte kan ontwikkelingssamenwerking worden gezien als gedeeltelijke compensatie voor geleden schade op het gebied van de internationale economische en financiële betrekkingen.

De derde ontsporing is veroorzaakt door de opkomst van een hele serie mondiale, grensoverschrijdende problemen die allemaal op het bordje van ontwikkelingssamenwerking worden geschoven, maar niets met de doelstellingen daarvan te maken hebben. Het gaat hier om asiëlzoekers (politieke en economische vluchtelingen), milieu-aspecten (ozonlaag, broeikaseffect), burgeroorlogen en aanverwante zaken (Afrika, Azië, Joegoslavië), Oost-Europa en de vroegere Sovjetunie, drugs, aids, enzovoort. Maar het gaat hier eveneens om humanitaire hulp bij rampen,

waarvoor we zulke uitstekende instellingen hebben als het Rode Kruis en het Leger des Heils.

Voor al de massale opkomst van grensoverschrijdende problemen luidt een geheel nieuwe etappe in op het gebied van internationale betrekkingen. Het deponeren van al deze zaken op het bordje van ontwikkelingssamenwerking is een testimonium paupertatis. Hoe deze problemen op waarde te schatten en aan te pakken, moet opnieuw worden doordacht.

Nu we op een beslissend beleidsmoment staan op het gebied van de internationale betrekkingen, aan het eind van een periode van ontsporingen en aan het begin van een nieuw tijdperk met zijn eigen problemen en mogelijkheden, zijn mijn beleidsconclusies voor dat nieuwe tijdperk de volgende:

- ontwikkelingssamenwerking moet terug naar de oorspronkelijke doelstellingen en van al het overige worden geschoond. Nu de koude oorlog achter ons ligt, zal de politieke irrationaliteit minder gewicht in de schaal leggen. Maar de twee andere ontsporingen moeten ook worden aangepakt;
- de samenhang op internationaal economisch en financieel terrein kan het best worden bereikt door het opstellen van ontwikkelingscontracten tussen regio's, bij voorbeeld tussen de EG-landen en Afrika¹. Op het politiek-institutionele vlak is het juiste instrument om aan deze onsamenhangende tegenstrijdigheid een eind te maken, het creëren van een Ministerie van Internationale Economische Betrekkingen en Ontwikkelingssamenwerking (IEBOS). Ontwikkelingssamenwerking zal in deze opzet volgens een glijdende schaal gegeven worden en zal dus verminderen al naar gelang het ontvangende land zich via meer geëmancipeerde kanalen kan ontwikkelen;
- voor de andere mondiale problemen moet eveneens een nieuw, samenhangend beleid worden ontwikkeld. Dit moet op het hoogste niveau worden gecoördineerd terwijl de diverse vakministeries (VROM, Binnenlandse Zaken, enz.) met de uitvoering kunnen worden belast. De coördinerende minister kan alleen maar de premier zijn, met een staatssecretaris op Algemene Zaken. IEBOS heeft al genoeg op zijn bord en ontwikkelingssamenwerking alleen verliest steeds meer aan politiek gewicht. Vanzelfsprekend moeten deze nieuwe functies en structuren hun evenbeeld hebben op EG-niveau in Brussel.

Nieuwe tijden vragen om een nieuw beleid.

1. Zie mijn column in *ESB* van 25 maart 1992.



L.J. Emmertj