

## Ontwikkelingseconomie

# Veiligheid en ontwikkeling

Decennia lang is het begrip veiligheid bepaald door territoriale en nationale belangen van landen en door het risico van nucleaire vernietiging. Daarentegen was er weinig aandacht voor de alledaagse veiligheidsgevoelens van mensen: de noodzaak van bescherming tegen ziekte, honger, werkloosheid, misdaad en conflict, politieke onderdrukking en milieurampen. Deze zorgen houden mensen echter veel meer bezig dan de mogelijkheid van een wereldwijde ramp. In het deze week gepubliceerde vijfde *Human development report* (HDR) van het UNDP, het ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties, staan de gevoelens van (on)veiligheid van mensen in het leven van alledag centraal<sup>1</sup>. Het UNDP beoogt hiermee een bijdrage te leveren aan de Wereld Topconferentie over Sociale Ontwikkeling, die in maart 1995 in Kopenhagen zal worden gehouden.

### Individuele veiligheid

In het HDR worden zeven elementen van individuele veiligheid beschreven: economische veiligheid (zekerheid van inkomen en werk), voedselveiligheid (een adequate verdeling van voedsel en de daarvoor benodigde koopkracht), bescherming tegen bedreigingen voor de gezondheid, bescherming tegen milieudegradatie, -vervuiling en -rampen, bescherming tegen persoonsgericht geweld en misbruik, bescherming tegen traditionele uitbuitingspraktijken (met behoud van de positieve kanten van traditionele verbanden, zoals geborgenheid), en politieke veiligheid.

Sommige bedreigingen voor de individuele veiligheid blijven niet tot het lokale niveau beperkt. De gevolgen van economische ongelijkheid, armoede en etnische spanningen verspreiden zich over de grenzen heen, al lijkt die uitwaaiering wel eens te

worden overschat. De wereld draait immers door, ondanks soms gruwelijke binnenlandse conflicten.

### Economische ontwikkeling

In het HDR wordt 'human security' geschetst als een voorwaarde voor 'human development'. Uitgangspunt is een universeel, individueel recht op leven; economische en sociale rechten zijn even belangrijk als burgerlijke en politieke; het gaat erom de kansen en keuzemogelijkheden van zowel de huidige als de toekomstige generaties te vergroten; mensenrechten zijn belangrijker dan nationale soevereiniteit.

Net als in eerdere rapporten wordt het belang van economische groei voor human development onderkend, maar terzelfder tijd genuanceerd. Essentieel is dat de groei wordt aangewend voor het terugdringen van absolute armoede en verbetering van het onderwijs en de gezondheidszorg. Opvallend in het rapport is de nog grotere nadruk dan voorheen op het aspect duurzaamheid. De arme landen zullen de levensstijl van de rijke landen niet kunnen imiteren; de laatste zullen zich moeten aanpassen. Opmerkelijk is dat daarbij volstrekt voorbij wordt gegaan aan de levensstijl van de rijken in de arme landen. De spanning die in werkelijkheid tussen duurzaamheid en ontwikkeling bestaat, wordt weggeneerd. Gesteld wordt dat 'human development' tot stand komt via armoedevermindering, het scheppen van werkgelegenheid en sociale integratie. Dat zijn meteen de drie thema's van de Sociale Top, kortheids halve samengevat als participatie.

### Bronnen van onveiligheid

De factoren die de veiligheid van mensen in de komende eeuw bedreigen zijn, zo wordt gesteld, het gevolg van het individuele gedrag van miljoenen mensen, en niet van enkele naties:

- ongecontroleerde bevolkingsgroei, die de draagkracht van de aarde te boven gaat, onder andere door te grote druk op niet-hernieuwbare hulpbronnen;
- ongelijkheid van economische kansen, die leidt tot overconsumptie in het Noorden en tot bestendiging van de samenhang tussen armoede en milieudegradatie in het Zuiden;

- 'buitensporige' internationale migratie – een nadere kwantitatieve aanduiding ontbreekt – waarbij de selectie in het Noorden voor migranten uit het Zuiden niet alleen steeds strenger, maar ook ambivalenter wordt (het gedogen van illegale migratie);
- milieudegradatie, die zowel lokale als transnationale gevolgen heeft, direct (bij voorbeeld voor de biosfeer of de biodiversiteit) en indirect (bij voorbeeld in de vorm van migratie);
- de produktie van en handel in drugs, waarop de internationale gemeenschap nog steeds geen passend antwoord heeft;
- internationaal terrorisme, waarvan vooral burgers de slachtoffers zijn.

Door middel van indicatoren zoals voedsel(on)veiligheid, werk- en inkomensonzekerheid, mensenrechtenschendingen en militaire uitgaven zou een waarschuwingssysteem moeten worden opgezet, op grond waarvan door "preventieve en curatieve ontwikkeling" processen van sociale desintegratie gestopt kunnen worden. Voorkomen is immers beter en goedkoper dan genezen. De Sociale Top zou de aanzet moeten geven om een en ander praktisch uit te laten werken. Het rapport getuigt hier van een enigszins naïef optimisme om de loop van de ontwikkelingen te kunnen bepalen.

### Het vredesdividend

Een belangrijk thema in het kader van veiligheid en ontwikkeling is het vredesdividend. Tussen 1987 en 1994 hebben de industrielanden ongeveer 810 miljard dollar en de ontwikkelingslanden ongeveer 125 miljard op militaire uitgaven bespaard, overeenkomend met een uitgavenvermindering van circa 3% per jaar. Het is niet duidelijk aan te geven waar dat geld voor is aangewend, hoewel een groot deel vermoedelijk is opgegaan aan vermindering van overheidsstekorten. In het rapport wordt daarom

1. United Nations Development Programme, *Human development report 1994*, New York, Oxford University Press, 1994. Zie voor een bespreking van de eerste vier rapporten L. Boer en K.A. Koekkoek, *Ontwikkeling en welzijn*, *ESB*, 26 mei 1993, blz. 487-489.

voorgesteld dat landen deze besparingen voortaan expliciet in de begroting vermelden, zodat er bewuster mee omgegaan kan worden. Er wordt een pleidooi gehouden om een vijfde van de toekomstige besparingen, geschat op 460 miljard dollar tussen 1995 en 2000, aan te wenden voor een mondiaal demilitarisatiefonds. Met dat fonds zou de omschakeling van militaire naar civiele activiteiten in ontwikkelingslanden gestimuleerd kunnen worden.

Het verdwijnen van de Oost-West-tegenstelling als bron van conflicten heeft vele andere conflicten meer op de voorgrond geplaatst, in het bijzonder in en tussen ontwikkelingslanden. In het rapport wordt een aantal suggesties gedaan om deze conflicten te verminderen, variërend van zeer abstracte aanbevelingen als het verminderen van mondiale spanningen tot zeer concrete als het uitfasen van militaire ondersteuning. Er wordt op gewezen dat ontwapening zich niet alleen moet richten op grote, geavanceerde wapensystemen, maar ook op klein wapentuig. De wapenhandel (Nederland is in waarde de achtste exporteur ter wereld van conventionele wapens) moet aan regels onderworpen worden. Daarvoor is ook meer informatie nodig ten aanzien van de productie van, de uitgaven aan en de handel in wapens. Het zal niet eenvoudig zijn de traditionele geheimzinnigheid daarover te doorbreken.

### **Ontwikkelingssamenwerking nieuwe stijl**

Vanwege verschillen tussen ontwikkelingslanden wordt de Noord-Zuid-tegenstelling, bij voorbeeld in termen van inkomensverschillen, in toenemende mate irrelevant, aldus het HDR. Daarnaast wordt gesteld dat ontwikkelingslanden in toenemende mate erkennen dat buitenlandse hulp

absoluut geen vervanging kan zijn voor fundamentele binnenlandse economische hervormingen. In deze pragmatische context wordt ingegaan op een verbreding van het begrip ontwikkelingssamenwerking, zodat dit betrekking heeft op alle internationale relaties, niet alleen hulp. Deze verbreding is misschien nieuw voor het HDR-team, maar is in Nederland al lang geaccepteerd.

Vervolgens passeren diverse kapitaal-, arbeids-, goederen- en dienststromen de revue. De ontwikkelingssamenwerking nieuwe stijl claimt in dat kader nogal wat compensatie. Ten dele worden oude claims daarbij voorzien van een nieuw jasje. Ook voor de nieuwe claims geldt dat de haalbaarheid niet evident is. Het gaat om de kosten van de brain drain, de gemiste opbrengsten (remittances) vanwege de beperkingen op de stroom ongeschoolde arbeid vanuit ontwikkelingslanden, kosten van handelsbeperkingen en betaling voor verrijchte diensten in het kader van mondiale human security. Bij dat laatste wordt gedacht aan compensatie voor het verminderen van drugsstromen, het tegengaan van de verspreiding van besmettelijke ziekten en milieu-beheer. Nieuwe instrumenten zouden kunnen bijdragen aan de hulpstroom, zoals belasting op vervuiling en belasting op mondiale kapitaalstromen.

Na een bespreking van de variëteit aan doelstellingen die donoren veelal najagen, wordt in het rapport voorgesteld de hulp meer te concentreren. Overheden in ontwikkelingslanden moeten 20% van hun uitgaven aanwenden voor human development en donoren zouden ook 20% van hun hulp daaraan moeten besteden. Het gaat onder meer om universeel basisonderwijs, alfabetisering van volwassenen, basisgezondheidszorg voor iedereen, uitbanning van ernstige ondervoeding, toegang tot voorzieningen voor family planning en veilig

drinkwater. Er wordt gepleit voor versterking van de rol van de VN bij het bevorderen van sustainable human development en voor de instelling van een Economische Veiligheidsraad.

### **Slot**

Het *Human development report 1994* bevat veel behartenswaardigs. Daarnaast heeft het rapport echter ook zwakke kanten. Om de relevantie van het begrip 'human development' aan te tonen worden allerhande concepten eenvoudigweg aan elkaar gekoppeld (duurzaamheid, veiligheid, sociale integratie, bevordering van werkgelegenheid, vermindering van armoede, participatie). Hier vindt enige conceptuele overkill plaats. Voorts wordt er te gemakkelijk van uitgegaan dat voor de oplossing van elk probleem een nieuw fonds in het leven geroepen moet worden (demilitarisatiefondsen, mondiaal sociaal safety net, mondiaal human security fonds). Bij het pleidooi voor de versterking van de rol van de VN had meer aandacht besteed kunnen worden aan de zwakke kanten van de VN. De aanbevelingen voor de Sociale Top ten slotte beslaan een te breed terrein: naast een hele serie punten op sociaal vlak betreffen ze ook uiteenlopende onderwerpen als ontwapening en internationale economische structuren. Het gevaar daarvan is dat de top ontardt in een soort grabbelton, waar ieder het zijne uitdenkt te halen, maar waar niets substantieels uitkomt.

### **Leen Boer Ad Koekkoek**

Beide auteurs zijn werkzaam bij het Directoraat Generaal Internationale Samenwerking van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.