

# wereldeconomie en ontwikkeling

EEN CHRISTEN-DEMOCRATISCHE BIJDRAGE  
AAN HET DENKEN OVER  
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

prof.dr. L.B.M. Mennes (voorzitter)  
mr. R.L.M. Berger  
prof.dr. G.A. de Bruijne  
prof.dr.ir. D.B.W.M. van Dusseldorp  
drs. F.H. de Haan  
ir. A.P.J.M. Oomen  
dr. J. van Soest  
prof.dr. H. Visser  
drs. W.A. Zuidhof  
mr.drs. J.P. Balkenende (secretaris/rapporteur)

Publikatie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.  
 Het Instituut heeft ten doel het (doen) verrichten van wetenschappelijke arbeid ten behoeve van het CDA op basis van de grondslag van het CDA en in aansluiting op het Program van Uitgangspunten. Het Instituut geeft gedocumenteerde adviezen over de hoofdlijnen van het beleid, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek vanuit het CDA en/of van de leden van het CDA in vertegenwoordigende lichamen.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Dr. Kuiperstraat 5, 2514 BA Den Haag

Tel. 070-924021

## INHOUDSOPGAVE

	<b>Woord vooraf</b> .....	<b>5</b>
<b>HOOFDSTUK I</b>	<b>: Uitgangspunten</b> .....	<b>7</b>
	1. Inleiding .....	7
	2. Het christen-democratisch denken .....	7
	3. Ontwikkeling en onderontwikkeling .....	8
	4. Maatschappelijke betrokkenheid .....	11
	5. Conclusies .....	16
<b>HOOFDSTUK II</b>	<b>: Sociaal-economische aspecten van ontwikkeling</b> .....	<b>18</b>
	1. Inleiding .....	18
	2. Ontwikkelingslanden: enige kenmerken en classificaties .....	18
	– mondiale verschillen .....	19
	– armoede en inkomensverdeling .....	22
	– economische en sociaal-geografische vraagstukken .....	23
	3. Landbouw- en plattelandsontwikkeling .....	25
	4. Urbanisatie .....	27
	5. Industrialisatie en technologie .....	28
	– kleinbedrijf .....	30
	– technologie .....	30
	6. Ontwikkelingseconomie en nationaal ontwikkelingsbeleid .....	33
	– ontwikkelingseconomie .....	33
	– ontwikkelingsbeleid .....	34
	7. De groep van de minst ontwikkelde landen; een speciale benadering .....	35
	8. Slotbeschouwing en conclusies .....	37
<b>HOOFDSTUK III</b>	<b>: De maatschappelijke context van ontwikkeling</b> .....	<b>39</b>
	1. Inleiding .....	39
	2. Bevolkingsgroei .....	40
	3. De rol van de staat en de politiek .....	41
	4. Mensenrechten .....	43
	5. Vrouw en ontwikkeling .....	46
	6. Media .....	48
	7. Onderwijs .....	49
	8. Gezondheidszorg .....	51
	9. Huisvesting .....	52
	10. Milieu .....	53
	11. Bewapening .....	54
	12. Slotbeschouwing en conclusies .....	57
<b>HOOFDSTUK IV</b>	<b>: Internationale aspecten van ontwikkeling</b> .....	<b>60</b>
	1. Inleiding .....	60
	2. De economische wereldorde en internationale handel .....	61
	2.1. De internationale handel .....	61
	2.2. Protectionisme .....	62
	2.3. Handelsregulering .....	63
	2.4. Investerinnen .....	66

3. Internationale financiële structuren .....	66
3.1. Het I.M.F. ....	66
3.2. De Wereldbankgroep .....	70
– De Wereldbank .....	70
– I.D.A. (International Development Association) .....	72
– I.F.C. (International Finance Corporation) .....	72
4. Het Europees ontwikkelingsbeleid .....	72
4.1. E.G. Landbouwbeleid .....	76
5. Overige multilaterale instellingen .....	78
6. Ontwikkelingshulp in internationaal perspectief .....	79
7. Slotbeschouwing en conclusies .....	80

HOOFDSTUK V : <b>De organisatie van het Nederlandse ontwikkelings-</b> <b>samenwerkingsbeleid</b> .....	83
1. Inleiding .....	83
2. Ontwikkelingshulp .....	83
3. Het Nederlandse ontwikkelingshulpbeleid: financiële aspecten .....	85
4. Het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid .....	86
– organisatie .....	88
5. Kanalen voor ontwikkelingssamenwerking .....	89
– multilateraal of bilateraal? .....	90
– bedrijfsleven en ontwikkelingssamenwerking .....	92
6. Medefinancieringsorganisaties .....	93
– redenen voor medefinanciering .....	93
– historische terugblik .....	94
– eigen taak en verantwoordelijkheden van mede- financieringsorganisaties .....	96
7. Slotbeschouwing en conclusies .....	97
HOOFDSTUK VI : <b>Perspectief</b> .....	99
Het perspectief van ontwikkelingssamenwerking .....	100
Beleidsimplicaties .....	102
Conclusies .....	104
Appendix .....	107
Lijst met afkortingen .....	110

## WOORD VOORAF

Ontwikkelingssamenwerking heeft vanouds een belangrijke plaats in de christen-democratische politiek. Als politieke stroming, die ingebed is in een christelijke cultuur waar de bewogenheid, van kerkelijke en diaconale zijde, met de Derde Wereld tot een lange traditie van hulpverlening en emancipatie heeft geleid, is de christen-democratie niet alleen verplicht tot een positieve houding, maar ook tot het vooroplopen bij de ontwikkeling van ideeën met betrekking tot het beleid.

In de afgelopen jaren is op het gebied van de ideeënontwikkeling wel iets gebeurd, maar zeker niet genoeg om van een opbouw van een eigen visie te spreken. Het ontwikkelingsvraagstuk is trouwens zo omvangrijk en veelzijdig dat voorlopig nog niet van een afgeronde en evenwichtige visie gesproken kan worden.

In het voorliggende rapport heeft een werkgroep van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA een poging gedaan om het vraagstuk van de ontwikkeling, met name in het kader van een analyse van de internationale economische orde, te behandelen. Binnen het CDA en daarbuiten is de overtuiging immers gegroeid dat juist die economische orde een sterke invloed, ten negatieve of ten positieve, op de toekomst van ontwikkelingslanden heeft.

De werkgroep bestond bij de aanvang van haar werkzaamheden uit de volgende personen: prof. dr. L.B.M. Mennes (voorzitter; ontwikkelingsprogrammering Erasmus Universiteit Rotterdam); prof. dr. G.A. de Bruijne (sociale geografie Universiteit van Amsterdam); prof. dr. ir. D.B.W.M. van Dusseldorp (sociologische aspecten van de ontwikkelingsplanning in niet-westerse gebieden Landbouwhogeschool Wageningen); drs. F.H. de Haan (Ministerie van Landbouw en Visserij); mr. C.J.A. van Lede (lid Raad van Bestuur Hollandsche Betongroep/VNO); mr. O. van Luyn (ICCO); ir. A.P.J.M. Oomen (Ministerie van Buitenlandse Zaken); drs. G.W. Schoch (Ministerie van Economische Zaken); dr. J. van Soest (CEBEMO) en prof. dr. H. Visser (monetaire theorie Vrije Universiteit). Drs. H. Borstlap (stafmedewerker Wetenschappelijk Instituut voor het CDA) fungeerde tot 1 november '83 als secretaris. Met name vanwege zich wijzigende beroepsomstandigheden waren verschillende leden genoodzaakt hun activiteiten te staken. Het betrof de heren Van Lede, Van Luyn, Schoch en Borstlap. Als nieuwe leden traden toe de heren mr. R.L.M. Berger (Ministerie van Economische Zaken) en drs. W.A. Zuidhof (NCW). De plaats van de heer Borstlap werd ingenomen door mr. drs. J.P. Balkenende.

De werkgroep heeft in verschillende stadia van haar activiteiten deskundigen geraadpleegd. In dit verband mogen met name genoemd worden dr. F.J. van Hoek (Europese Gemeenschap) en prof. dr. J.W. Schneiders s.j. (hoogleraar volkenrecht Katholieke Hogeschool Tilburg).

Aldoende kwam de werkgroep tot de conclusie dat zelfs een deelbenadering via het raamwerk van de internationale economische orde het niet kan stellen buiten een behandeling van de maatschappelijke context en de rol van de mensen in de ontwikkelingslanden zelf.

Voor christen-democraten is ontwikkeling immers een veelzijdig begrip. Het economische is daarvan slechts één, zij het niet onbelangrijk, aspect. Er steekt zelfs een groot gevaar in als wij te zeer bij het economische zouden blijven staan. Daardoor kan een echte ontwikkeling in het gedrang komen!

Parallel aan de veelzijdigheid van 'Ontwikkeling' moest ook de organisatie van de ontwikkelingsinspanningen vanuit Nederland aan de orde worden gesteld. Ook die laatste kenmerkt zich, gelukkig, door veelzijdigheid. Op deze wijze is een rapport tot stand gekomen dat een

breder allere heeft dan aanvankelijk bedoeld. Daardoor kan de christen-democratische visie terzake beter tot z'n recht komen.

Het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA is met het bereikte resultaat zeer ingenomen. Het rapport is richtinggevend en biedt een goede basis voor verdere gedachtevorming in de partij. Daarnaast is er een aantal beleidsaanbevelingen welke voor de standpuntbepaling in het parlement kunnen worden gebruikt. Kenmerkend voor het rapport is echter de schets van de principiële benadering die het christen-democratisch denken en handelen ten bate van de Derde Wereld moet inspireren.

drs. H.H.F. Wijffels  
voorzitter

drs. A.M. Oostlander  
secretaris/directeur

## I. UITGANGSPUNTEN

### 1. INLEIDING

In de wereld van nu wordt een grote verscheidenheid zichtbaar. Er bestaan grote verschillen tussen mensen, tussen groepen, tussen landen: verschillen in culturele achtergrond, maatschappelijke vormgeving en sociale structuur, in economische bedrijvigheid en inkomen, in geo-politieke situatie en in fysisch-geografische mogelijkheden. Dagelijks worden wij met die verscheidenheid geconfronteerd. De wereld is immers zeer klein geworden, geïsoleerde eenheden bestaan niet meer en afzonderlijk optreden is nauwelijks mogelijk.

Voortdurend ervaart men de spanning tussen de eenheid van een mondiale realiteit, die iedereen raakt, en de ongelijkheid van kansen en mogelijkheden die het wereldsysteem kenmerkt; tussen het gezamenlijk belang dat wij allen hebben bij een optimaal gebruik van de mogelijkheden van onze aarde en de tegenstellingen (tussen landen en binnen de landen) die meteen naar voren komen als het gaat om doel en middelen nader te definiëren.

'Ontwikkeling' is in wezen het evolutieproces van die hele wereld. Vaak wordt het begrip toegepast op bepaalde aspecten van die evolutie. Hierover kan heel verschillend worden gedacht. Onze poging tot een definitie en een plaatsbepaling is het onderwerp van dit rapport. Tot die bezinning is alle reden. Aan de positie van ontwikkelingslanden in de huidige wereldsamenleving wordt vaak geen recht gedaan. Het denken over ontwikkeling staat veelal in de schaduw van vermeende economische wetmatigheden.

In eigen land – ook binnen het CDA – werd en wordt de ontwikkelingsproblematiek niet zelden eenzijdig toegespitst op het ontwikkelingsbudget van 1,5% van het nationaal inkomen. Deze tendenzen verontrusten ons. Solidariteit kan niet worden afgekocht of worden gevat in abstracte ontwikkelingsmodellen; zij vraagt om daadwerkelijke betrokkenheid, een breed geschakeerde aanpak en een kwalitatieve sturing van het beleid, dat metterdaad 'ontwikkelingsgericht' is.

Alvorens tot onze plaatsbepaling over te gaan, moeten wij ons ervan bewust zijn welke waarden en vooronderstellingen wij hierbij meebrengen, anders gezegd: welk gedachten-goed aan dit rapport, dat in het bijzonder op de problemen van ontwikkelingslanden ingaat, ten grondslag ligt.

### 2. HET CHRISTEN-DEMOCRATISCH DENKEN

Binnen de Nederlandse christen-democratie is in het verleden herhaaldelijk ingegaan op ontwikkeling en ontwikkelingssamenwerking. Wij noemen slechts enkele voorbeelden: in 1966 publiceerde de Christelijk-Historische Unie een rapport waarin o.a. werd gesteld dat hulpverlening niet mag geschieden in bevoogding, maar bij moet dragen aan het realiseren van niet door ons zelf gestelde doelen. In 1967 zei het Centrum voor Staatkundige Vorming van de Katholieke Volkspartij nadrukkelijk dat het bij ontwikkeling gaat om een menswaardig bestaan voor allen, en niet alleen om economische groei. En in 1968 beklemtoonde de Anti-Revolutionaire Partij dat ontwikkeling geen technisch-specialistisch probleem is, maar een vraagstuk van structurele aard, dat de samenleving van alle landen in haar totaliteit raakt. Er lopen rechtstreekse lijnen van deze en soortgelijke rapporten naar het Program van Uitgangspunten, dat richtinggevend is voor het denken van het Christen Democratisch Appél. De politieke overtuiging van het CDA wordt gekenmerkt door gerechtigheid, gespreide verantwoordelijkheid, solidariteit en rentmeesterschap en is een antwoord op de oproep van het Evangelie.

Van deze kernbegrippen staat gerechtigheid voorop. Zij is het hoofdmotief voor het politieke

optreden dat ertoe moet leiden dat publieke voorwaarden worden geschapen die mensen in staat stellen om hun verantwoordelijkheid, hun solidariteit en hun rentmeesterschap te beleven. Zo gezien is gerechtigheid het koepelbegrip over de drie andere begrippen. Publieke gerechtigheid betekent tevens dat de overheid uitvoerende taken ter hand neemt op die terreinen waar zij zelf bevoegd is (ondermeer zorg voor minimale bestaansvoorwaarden, normstelling ten aanzien van milieu, defensie).

Gespreide verantwoordelijkheid is de term die aangeeft hoe christen-democraten de samenleving ingericht zouden willen zien. Een maatschappij waarin mensen zich verantwoordelijk weten voor de ontwikkeling van de samenleving, voor de medemens en voor zichzelf; een samenleving waarin die verantwoordelijkheid op verschillende manieren kan worden beleefd en waar de macht is gespreid. De christen-democratie kiest bewust voor een samenleving die niet vanuit één centrum wordt beheerst en verzet zich tegen een maatschappij waarin menselijke waardigheid wordt aangetast door een allesbeheersende politieke of economische structuur of waarin de mens onmondig wordt overgeleverd aan de heerschappij van 'deskundigen'. Voor een harmonieuze ontwikkeling van de Schepping draagt in beginsel ieder mens, iedere groep en iedere overheid – zowel afzonderlijk als gezamenlijk – een mede-verantwoordelijkheid.

Solidariteit is de norm van de onderlinge verbondenheid, een wederkerige verhouding waarin sterke en zwakke elementen elkaar ondersteunen. Solidariteit wordt vereist zowel van mensen en hun organisaties als van volkeren en staten. In de christen-democratie is vooral solidariteit met de zwakken een belangrijke norm. De term 'zwak' mag hierbij niet uitsluitend vertaald worden in financiële of materiële zin; het gaat immers om mensen die zich in de marge van de samenleving bevinden. Ten behoeve van deze uitgeschakelden wordt een appél gedaan op de verantwoordelijkheid van de sterken.

Bij rentmeesterschap gaat het om het bewoonbaar houden van de wereld. De mens heeft het beheer gekregen over de Schepping, een opdracht die zwaarder wordt naarmate er meer mogelijkheden zijn om de fysieke en sociale omgeving te beïnvloeden. Steeds duidelijker komen de grenzen in zicht die zijn gesteld aan de benutting van grondstoffen of aan de belasting van het milieu. Daaraan denken wij vooral wanneer we het hebben over de normen voor een menswaardig bestaan. Rentmeesterschap heeft tevens betrekking op het omgaan met de mogelijkheden van de mens op aarde: de talenten van mannen en vrouwen en het sociale, culturele milieu dat zij vormen.

Met het bovenstaande zijn de grondtrekken van het christen-democratisch denken aangegeven. Daarop spreken wij onszelf aan, daarop mogen wij ook door anderen aangesproken worden. Het christen-democratisch denken is uiteraard geen gesloten referentiekader dat voorbijgaat aan invloeden en opvattingen van elders, met name vanuit de Derde Wereld. Meer dan voorheen zal in het denken over ontwikkeling de dialoog met (partij-)politieke en andere stromingen in de Derde Wereld een belangrijke plaats moeten innemen. Door deze dialoog, die niet beperkt mag worden tot de sfeer van gelijkgezinden, kan tevens beter afstand worden genomen van eurocentrische tendenzen, die ook in de christen-democratie waarneembaar zijn. Ontwikkelingssamenwerking is een van de resultaten van die dialoog rond ontwikkelingsconcepties van groepen en staten in de Derde Wereld, in het Westen en in het Oosten. Dit betekent dat ontwikkelingssamenwerking de uitkomst is van overleg, dat in laatste instantie niet gaat over betalingsbalansen of investeringsprojecten, maar dat afgestemd moet zijn op een gezamenlijke reflectie op de vraag waar men met de mondiale samenleving heen wil. Dit laatste element is tot nu toe bepaald onderbelicht gebleven, mede doordat wij ons blijkveld niet zelden hebben laten versmallen tot economisch-technocratische visies en concepties.

### 3. ONTWIKKELING EN ONDERONTWIKKELING

Armoede is geen verschijnsel van deze tijd alleen, maar door de enorme ontwikkeling van de

massamedia is zij tegenwoordig wel meer zichtbaar geworden. Bovendien moet worden vastgesteld dat op veel plaatsen de armoede gedurende de laatste decennia steeds gruwelijker proporties aanneemt. De economische groei in de wereld is vaak niet ten goede gekomen aan mensen die daaraan de grootste behoefte hadden, de economische teruggang daarentegen heeft evenwel juist die mensen geraakt die toch al het meest kwetsbaar waren. Voorts zijn allerlei rampen (natuurrampen als droogte en aardbevingen, maar ook rampen die door de mensen zelf zijn veroorzaakt zoals burgeroorlogen), die elders tot een tijdelijke terugslag zouden leiden, zonder meer fataal voor mensen en gemeenschappen die toch al op of onder het bestaansminimum moeten overleven. Daar staat tegenover dat in bepaalde delen van de wereld, die tot voor kort nog zeer kwetsbaar waren, wel duidelijke vooruitgang aan te wijzen is, bijvoorbeeld op het terrein van behuizing, vermindering van de sterftcijfers, bestrijding van analfabetisme, drinkwatervoorziening en inkomens<sup>1)</sup>. Zo wordt ook in de recente geschiedenis het beeld van grote verscheidenheid bevestigd.

De armoede beperkt zich niet tot een gebrek aan eerste levensbehoeften, al is dit wel de meest bekende verschijningsvorm die via de media tot ons komt. Onvoldoende voedsel, huisvesting, onderwijs en gezondheidszorg zorgen voor een algehele bestaansonzekerheid. Die onzekerheid wordt vooral ondraaglijk door de uitzichtsloosheid: het onvermogen om er zelf wezenlijk iets aan te veranderen, terwijl elders luxe en comfort toenemen. De wanverhouding tussen arm en rijk – binnen de grenzen van elk land en tussen de landen van de wereld – mag bovendien niet worden beperkt tot alleen economische symptomen. Deze zijn het resultaat van een combinatie van sociale, economische, politieke, culturele en militaire factoren, zowel op internationaal niveau als binnen ontwikkelingslanden zelf, welke op hun beurt in stand worden gehouden door een wereldwijde structuur van ongelijkheid en ongerechtigheid. Enkele groepen en landen hebben onevenredig veel meer macht dan andere: in die zin is het ontwikkelingsvraagstuk een mondiaal-politiek probleem. Ten diepste gaat het dan ook niet alleen om het bestrijden van de symptomen (hoe verschrikkelijk de honger ook is), maar allereerst om het achterhalen en corrigeren van de structurele oorzaken van de armoede en het ontbreken van perspectief. Dat is slechts mogelijk indien de (economisch) sterken, niet alleen in het Westen, maar soms ook binnen ontwikkelingslanden niet langer eenzijdig blijven vaststellen waar de prioriteiten voor ontwikkeling moeten liggen. Het schandaal van onze tijd kan alleen worden aangepakt wanneer ook wij onze rol in het wereldsysteem aan een kritische bevraging durven blootstellen.

Gelukkig groeit in toenemende mate het inzicht dat ontwikkeling een proces is dat zich niet alleen in ontwikkelingslanden afspeelt, maar ook ons raakt. De ondeelbaarheid van de wereld komt bijvoorbeeld concreet tot uitdrukking in het debat over de internationale verdeling van arbeid of van koopkracht. Ook de vervuiling van water of atmosfeer is niet aan staatkundige grenzen gebonden. Echter een dialoog, waarin structurele veranderingen op wereldschaal aan de orde komen, heeft tot nu toe weinig vorm gekregen. Misschien is dat ook wel wat veel gevraagd, zolang er onvoldoende kennis en inzicht bestaat omtrent de zo verscheiden herkomst, de historische en culturele karakteristieken en de economische en politieke belangen van de groepen van landen die hierbij betrokken zijn. Dit mag evenwel nooit een reden zijn om de dialoog te ontlopen.

Aan het eigen ontwikkelingsproces van de westerse samenleving gedurende de laatste eeuwen heeft een groot vooruitgangsgeloof ten grondslag gelegen (en dit vooruitgangsgeloof bestaat nog steeds). Groei werd beschouwd als een belangrijk deel van de maatschappelijke ontwikkeling en velen geloofden dat menselijke prestaties via die groei uiteindelijk aan iedereen ten goede zouden komen. De gedachte van de maakbaarheid van de economie en

1) Een cijfermatige onderbouwing wordt o.m. gegeven in David Morawetz, *Twenty-five Years of Economic Development, 1950 to 1975*, World Bank Washington D.C. 1977.

van de samenleving ging vergezeld van een sterke gerichtheid op het materiële en een daaraan gekoppelde verminderde belangstelling voor geestelijke waarden. Maatschappelijke vooruitgang – zo meende men – kwam voort uit de gerichte inzet van arbeid, kapitaal en grondstoffen, werd gestuurd door een constante uitbreiding van de wetenschappelijke kennis en werd mogelijk gemaakt door een steeds grotere internationale markt. De hierop toegesneden structuren zouden voorwerpen van rationele beheersing zijn. Het is goed om nog eens te onderstrepen hoe dergelijke normatieve vooronderstellingen een belangrijke rol speelden in de ontwikkeling van de westerse samenleving<sup>2)</sup>. Zowel het geloof in de vooruitgang als dat in de maakbaarheid van de samenleving – vooral wanneer die maakbaarheid vanuit één maatschappelijk aspect, bijvoorbeeld economisch of politiek, wordt nagestreefd – zijn de laatste decennia echter in toenemende mate voorwerp van reflectie en kritiek geworden. Binnen onze westerse samenleving beginnen we geleidelijk meer op zoek te gaan naar nieuwe normen voor de eigen ontwikkeling. Omdat we leven in een samenleving die in open verbinding staat met de rest van de wereld, zullen die nieuwe normen niet alleen kunnen en mogen worden bepaald door ons eigen cultuur-historisch erfgoed, maar maar zullen ze gedeeltelijk ook worden ontleend aan wat elders leeft. Hoewel nog zwak, is er een duidelijke invloed van buitenaf merkbaar op het westers denken en handelen.

Ook de ontwikkelingslanden dragen hun geschiedenis mee. Die geschiedenis – mede beïnvloed vanuit het westen en na de Tweede Wereldoorlog door de Oost/West-tenegstelling – vertoont een nog rijkere verscheidenheid dan de Europese. Dankzij de politieke en economische macht heeft het Westen een zwaar stempel gedrukt op de maatschappelijke en culturele ontwikkelingen in de Derde Wereld. Het zou echter een misvatting zijn om te menen dat vanuit het Westen uitsluitend projectie van eigen normen is nagestreefd. Zo had de Ethische Politiek in Indië – mede gesteund door de partijen waaruit het CDA is ontstaan – tot doel de eigen samenleving van de Indiërs tot haar recht te laten komen.

Door de westerse invloed werd ook in die landen het denken over wat ontwikkeling is beïnvloed, en het is niet verwonderlijk dat momenteel een grote afkeer van uitbuiting en onderschikking het ontwikkelingsdenken in de Derde Wereld kenmerkt. Deze afkeer beheerst dan ook veelal de relaties met het Westen. Tegelijkertijd wordt in bepaalde kringen toch ook met een zekere jaloezie gekeken naar de westerse verworvenheden, hetgeen soms leidt tot een oriëntatie op het westerse ontwikkelingsdenken (bijvoorbeeld binnen de groep van 77 ongebonden landen). Dit laatste nu plaatst ontwikkelingslanden voor een onoplosbaar dilemma: aan de ene kant de keuze voor de eigen cultuur, aan de andere kant het overnemen van westerse inzichten en technieken met alle maatschappelijke effecten van dien. Het een gaat vaak ten koste van het ander en de – veelal door ontwikkelingslanden nagestreefde – combinatie van beide elementen blijkt in de praktijk nog steeds nauwelijks realiseerbaar. Ten diepste gaat het dus om een confrontatie van culturen. Dit is één van de meest wezenlijke aspecten van het ontwikkelingsvraagstuk.

Behalve met het internationale krachtenspel worden ontwikkelingslanden met grote interne vraagstukken geconfronteerd, die betrekking hebben op hun vaak zeer gebrekkige natievorming (eenheid en verscheidenheid binnen niet zelf vastgestelde grenzen), op hun gezamenlijk optreden naar buiten (de groep van 77 en diverse subgroepen daarbinnen of daarnaast), hun sociaal-culturele identiteit en godsdienstige beleving, de verhouding van staat en maatschappij, en – een van de belangrijkste vraagstukken voor veel ontwikkelingslanden – de armoede. Het armoedebegrip wordt steeds meer op een eigen wijze ingevuld en niet – zoals in het Westen nogal eens gebeurt – gereduceerd tot het onvermijdelijke resultaat van een gebrek aan economische groei. Wie dan ook met de ontwikkelingslanden een werkelijke

2) De hier geschetste ontwikkeling lijkt overigens niet geheel beperkt te kunnen worden tot de westerse samenleving. Men vgl. Robert N. Bellah 'Analogieën zur protestantischen Ethik in Asien?' in *gesellschaftliche Entwicklung*, Frankfurt am Main, Suhrkamp 1973, pp. 189-197.

dialogo wil aangaan moet zich ervan bewust zijn dat men geconfronteerd wordt met onderling samenhangende vraagstukken van gebrek:

- in zuiver materiële zin (basisbehoeften: voedsel, kleding, onderdak);
  - in kansen en mogelijkheden (geestelijke en lichamelijke ontplooiing, onderwijs en gezondheidszorg);
  - in rechten (klassieke mensenrechten maar ook sociale en economische grondrechten).
- Deze vraagstukken duiden op een situatie van onderontwikkeling. Hiervan is met name sprake wanneer bepaalde nationale factoren (afwezigheid hulpbronnen, klimaat, slechte geografische ligging) een rem zijn voor het ontwikkelingsproces of wanneer bijvoorbeeld economische groei niet leidt tot maatschappelijke vooruitgang, maar juist tot toenemende ongelijkheid.

Voor veel groepen ontwikkelingslanden is er geen sprake meer van het ontwikkelingsdenken, zoals wij ons dat na drie decennia juist vertrouwd hebben gemaakt. Verpaupering en teruggang maken de vroegere zorgen over vooruitgang tot luxe illusies; voor hen gaat het nu om puur overleven, als mensen en als naties. Onder deze omstandigheden betekent ontwikkeling in de eerste plaats het opheffen van de ergste ellende in materiële zin: de strijd tegen de honger is – vooral waar het Afrika betreft – de centrale uitdaging van de jaren '80 en '90.

Maar deze uitdaging is niet los te zien van een meeromvattende, structurele armoedebestrijding. Nooit mag uit het oog worden verloren dat ook in de overlevingssituaties het uiteindelijk gaat om politieke, sociale, culturele en levensbeschouwelijke dimensies, die samen de kansen van het verdere ontwikkelingsproces mede bepalen. Hoe aan de eigen maatschappelijke ontwikkeling moet worden vormgegeven, is een vraag die in de eerste plaats mensen en groepen in de ontwikkelingslanden zelf raakt. Hiervoor moeten wij hen binnen de mondiale structuren ook ruimte bieden. Vanuit Latijns-Amerika, Afrika en Azië gezien is het niet noodzakelijk dat het onderscheid tussen rijke en arme landen geleidelijk wordt opgeheven doordat de armere landen evolueren in de richting van het normen- en waardenpatroon en van de sociale, economische en politieke structuren van de rijkere landen. Gelukkig wint de gedachte veld dat een dergelijke gelijkschakeling weleens het tegendeel van ontwikkeling zou kunnen betekenen. Maatschappelijke ontwikkeling moet immers vooral worden geplaatst in het perspectief van de eigen cultuur.

De vraag van dit rapport is vooral hoe wij kunnen bijdragen aan die ontwikkeling van de Derde Wereld zelf, en dan in het bijzonder door middel van ontwikkelingssamenwerking. Misschien zegt het woord 'ontwikkelingshulp', dat vaak achterhaald wordt geacht, nog wel beter waar het om gaat: onze hulp moet helpen, ondersteunen; zij moet niet leiden tot toenemende afhankelijkheid in de Derde Wereld en vergroting van de macht en welvaart van de helper. Wij mogen stimulerend werkzaam zijn, maar het blijft *hun* ontwikkeling. Natuurlijk hoeven we niet elke vorm van ontwikkeling, zoals die vanuit de Derde Wereld aan ons wordt voorgehouden, bij voorbaat als wenselijk of noodzakelijk aan te merken. Het is in dit verband belangrijk dat we open staan voor geluiden uit de Derde Wereld en niet alleen aandacht hebben voor de visies die onze eigen opvattingen weerkaatsen of die uit gelijkelijk geëtiketteerde instituties als de onze voortkomen. Daarbij is het van belang dat niet alleen geluisterd wordt naar de regeringen van ontwikkelingslanden, maar ook naar groepen van burgers: vakbonden, ondernemers, coöperaties, kerken, vrouwenorganisaties.

Het beginsel van gerechtigheid vereist dat we hierbij bijzonder gewicht geven aan de stem van de armen, de machtelozen en de onderdrukten.

#### 4. MAATSCHAPPELIJKE BETROKKENHEID

Tot nu toe spraken we in globale termen over de mondiale verhoudingen, met name die

tussen Noord en Zuid. Het ligt daarbij voor de hand aandacht te besteden aan het gouvernementeel niveau, maar de conceptie van de gespreide verantwoordelijkheid die een zo belangrijke rol in de christen-democratische maatschappijvisie speelt, dwingt tot nuancing en verdere uitwerking.

Gerechtigheid, solidariteit en rentmeesterschap gaan immers allen aan: burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en de overheid. In dat samenspel hebben politieke partijen (waaronder het CDA) een bijzondere verantwoordelijkheid, want zij vormen – uiteraard met inachtneming van de eigen inspiratie – een van de voornaamste kanalen waarlangs wensen en opinies vanuit de samenleving doorklinken in de richting van de overheid. Partijen toetsen de hoofdlijnen van het overheidsbeleid aan waarden, die ook in de samenleving betekenis hebben, en gaan na of de verantwoordelijke politici voldoende respect en ruimte geven voor het denken en doen van maatschappelijke geledingen zelf. Voor de genoemde ruimte moet de overheid een behoorlijk kader bieden. De vergelijking met bijvoorbeeld het onderwijs, de maatschappelijke dienstverlening en het systeem van sociaal-economische besturing in eigen land ligt hier voor de hand. In een ontwikkeling van vele decennia is een situatie gegroeid waarin de overheid met regelgeving en financiële steun actief is. Zij treedt daarbij in nauw samenspel op met het particulier initiatief, dat binnen de gegeven wettelijke kaders een eigen karakter en vrijheid van handelen heeft. Deze benadering van de verhouding tussen overheid en particulier initiatief staat uiteraard op gespannen voet met een wereldbeschouwing die de overheid centraal stelt als verschafter en verdeler van alle middelen; in een dergelijk wereldbeeld kan het particulier initiatief alleen per delegatie optreden, dat wil zeggen, in aanvulling op en in overeenstemming met het overheidshandelen (bijvoorbeeld door daar in te grijpen waar de overheid zelf niet kan gaan). Wij stellen daarentegen de door gerechtigheid, solidariteit en rentmeesterschap genormeerde gespreide verantwoordelijkheid voorop: het particulier initiatief kan, gesteund door deze norm, naar eigen goeddunken handelen en daarbij eventueel aanspraak maken op overheidssteun. Voor directe ondersteuning door de overheid van activiteiten – in de vorm van subsidies, faciliteiten, en dergelijke – op het terrein van ontwikkelingssamenwerking door het particulier initiatief (bedrijfsleven, hulporganisaties en dergelijke) gelden globaal dezelfde voorwaarden als ten aanzien van andere maatschappelijke activiteiten:

- representativiteit; particuliere instanties, met name waar het de identiteitsgebonden 'medefinancieringsorganisaties' betreft, dienen op natuurlijke wijze voort te komen uit de Nederlandse samenleving, en mogen zich niet vervreemden van het draagvlak van hun bestaan en handelen;
- professionaliteit en betrouwbaarheid; particuliere instanties, die overheidssteun willen ontvangen, moeten bereid zijn ten aanzien van deze punten genoegdoening af te leggen (inspectie, evaluatie, verslaglegging, enz.) aan die overheid en aan ruimere publieksgroepen die de basis van de democratische piramide vormen;
- efficiëntie en effectiviteit, die zonnodig verantwoord moeten worden.

Het particulier initiatief – of het nu winst beoogt of niet – schikt zich uiteraard niet altijd in de overheidsinterpretatie van normen en voorwaarden; het hanteert eigen visies die niet volledig door de overheid onderschreven hoeven te worden. Daar moet dan ruimte zijn voor discussie en bij de overheid dienen brede marges te bestaan tussen aanmoediging en subsidieweigering, tussen dulden en verbieden. Zo kan een minister voor Ontwikkelingssamenwerking of een minister van Buitenlandse Zaken moeite hebben met particuliere Nederlandse ontwikkelingsactiviteiten (in ontwikkelingslanden of in de sfeer van ontwikkelingseducatie binnen Nederland) die een 'bevriende' overheid onaangenaam vindt. Hetzelfde kan zich voordoen met betrekking tot handelstransacties in landen met afkeurenswaardige regimes. Deze niet-gouvernementele relaties moeten naar onze mening mogelijk zijn, mits de ontwikkelingsoriëntatie voorop staat. In dat kader spelen armoedebestrijding en het voorkomen van 'regimebevestiging' een belangrijke rol. In bovenstaande gevallen wordt duidelijk

dat een brede maatschappelijke betrokkenheid een pluriformiteit meebrengt die de grenzen van een bepaalde politieke visie kan overschrijden. Maar een keuze is er nauwelijks: vermaatschappelijking is geen procédé dat in hoge mate geconditioneerd en beperkt kan worden tot een sfeer van gelijkgezinden. Bewindslieden van elke politieke signatuur hebben in dit opzicht volwassenheid getoond als het ging om onderwijs of maatschappelijke dienstverlening in ons eigen land. Ten aanzien van het particulier initiatief op het gebied van ontwikkelingssamenwerking is die rijpheid nog niet overal bereikt. De grenzen van tolerantie, die in beginsel slechts bepaald zouden mogen worden door de eerdergenoemde normering en de te stellen voorwaarden, worden soms nog krapper gedefinieerd dan eigenlijk nodig is. De grote verscheidenheid aan particuliere instanties en hun betekenis voor de ontwikkelingssamenwerking komen nader aan de orde in andere hoofdstukken van dit rapport. Daar passeren dan de revue organisaties die juist met het oog op ontwikkelingssamenwerking zijn opgezet, al dan niet verbonden met andere maatschappelijke structuren, organisaties of ondernemingen. In dit kader kan gedacht worden aan medefinancieringsorganisaties (gekoppeld aan kerkelijke of andere levensbeschouwelijke groepen), de NCO (gedragen door een breed scala van maatschappelijke groepen die al dan niet speciaal op ontwikkelingshulp zijn gericht), vrijwilligersorganisaties, de NUFFIC en de instituten voor internationaal onderwijs (voortgekomen uit de Nederlandse universiteiten en hogescholen), de grote landelijke werkgevers- en werknemersorganisaties, consultancybureaus en gemeenten die intensiever bij het ontwikkelingsvraagstuk betrokken lijken te worden. En achter deze meer zichtbare eenheden staan de niet in dit rapport genoemde en ook nauwelijks te tellen groepen, bewegingen, comité's en ondernemingen die samen het draagvlak vormen voor de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Deze zeer breed gevarieerde structuur vormt een aanwijzing voor het feit dat binnen de Nederlandse samenleving bij velen de gedachte leeft dat 'ontwikkelingssamenwerking moet'. Gelet op de hierboven aangeduide christen-democratische uitgangspunten – die mede inspireren tot een actief ontwikkelingsbeleid – achten wij deze differentiatie een hoog goed.<sup>3)</sup>

Bij de stellingname dat 'ontwikkelingssamenwerking moet' spelen naast de kembegrippen – die een geheel andere inspiratiebron vormen dan bijvoorbeeld de leer van de klassenstrijd of het geloof in een vrije markt – in de Nederlandse samenleving verschillende beweegredenen een rol. Enkele van die accenten worden hierna kort genoemd, niet als elkaar uitsluitende of naast elkaar staande motieven voor al diegenen die zich met ontwikkelingssamenwerking bezighouden, maar als enkele hoofdlijnen uit een complex patroon waarop ontwikkelingssamenwerking berust.

a. Op het terrein van ontwikkelingssamenwerking hebben christenen geen redenen om er het zwijgen toe te doen: het Evangelie vraagt immers de (verre) naaste net zo lief te hebben als men zichzelf liefheeft. Daarmee wordt ons een ideaal voor ogen gehouden dat het – overigens legitieme – argument van het gerechtvaardigde eigenbelang overstijgt. In de sociale leer van de Katholieke wereldkerk en van de Wereldraad van Kerken treft men enige verdere uitwerkingen van de evangelische beginselen aan. Deze zijn misschien niet in alle opzichten geldig voor alle tijden of toegesneden op alle situaties, maar toch van een zodanige betekenis dat wellicht gesproken zou kunnen worden van een 'alternatieve codificatie' (minder formalistisch of legalistisch dan die van de Verenigde Naties, maar meer op menselijke maat en tegelijk meer inspirerend om ons niet bij de gangbare menselijke maat neer te leggen). Dat spreken van de kerken wordt niet alleen gevoed door een Bijbelse grondslag maar ook door een rijk geschakeerde, in verschillende culturen beleefde, christelijke praktijk.

Missie en zending, charitas en diaconie, zijn geen zuiver binnenkerkelijke activiteiten, maar

3) Zie ook: Raad van Kerken in Nederland, *Over de armoede in het Nederlands ontwikkelingsbeleid*, november 1985, blz. 31-33.

hebben altijd een breed maatschappelijk bereik gehad. Het zijn middelen voor het naberbijbrengen van 'a just, participatory and sustainable society', een ideaal dat door vele niet-christenen vaak in andere termen ook wordt onderschreven en nagestreefd.

b. Veel aandacht gaat telkens weer uit naar de ethische grondslag van de ontwikkelingssamenwerking. Wanneer de ethiek antwoord moet geven op de vraag wat goed is en welke wegen daartoe bewandeld moeten worden – waarbij het vooral gaat om menselijk gedrag – kan dat antwoord gebaseerd zijn op uiteenlopende visies. Zo ligt de ethiek voor velen in het verlengde van godsdienstige of religieuze waarden. Goede ethiek draagt kennis van alle feiten, laat dus geen ruimte voor een neutrale opstelling zonder lijnen naar het praktische handelen en voorkomt vrijblijvende opmerkingen die niet in de praktijk kunnen worden toegepast. De ethiek wordt immers eerst beleefd in actieve betrokkenheid ('engagement') met het maatschappelijk proces.

c. Vaak niet genoemd, maar misschien wel het meest elementair is het vaak onbewuste streven naar zelfbehoud en soortbehoud. Men kan ook spreken van menselijke overlevingsdrang. Dit is een aspect dat vaak weggerationaliseerd wordt, maar niettemin aanwezig blijft. Het komt aan de oppervlakte wanneer elementaire gevoelens worden geraakt door schrijnende nood van een nog altijd toenemend aantal mensen dat beneden de laagst denkbare armoedegrens leeft. Die lotsverbondenheid is een belangrijker drijvende kracht geworden naarmate de wereld – mede door de sterk verbeterde communicatie – kleiner is geworden en de psychologische afstand tussen de mensen is afgenomen. De omvang van de armoede en onrecht is voorgoed dicht naast ons bed gelegd. Daaraan kunnen en mogen wij niet voorbij gaan.

d. De voornaamste economische argumenten voor samenwerking met ontwikkelingslanden liggen traditioneel in de sfeer van een besef van asymmetrische relaties. Er bestaan grote verschillen in kansen tussen diverse (groepen van) landen. Het denken in West-Europa geschiedt daarbij vanuit een eurocentrisch kader met ruime aandacht voor het eigen belang. Men spreekt dan over de toegang tot grondstoffen, over potentiële afzetmarkten, over de mogelijke rol van het Nederlandse bedrijfsleven en over het herstel van de werkgelegenheid hier. Nu krijgt ontwikkelingshulp uiteindelijk gestalte in een overdracht van middelen (fondsen, kennis, menskracht, materialen) ondermeer in de vorm van giften en zachte leningen, tegen ruilverhoudingen die gunstiger dan gebruikelijk zijn. In die zin is het een economisch offer waarvan de omvang in nuchtere berekeningen gecalculeerd kan worden. Het welbegrepen eigenbelang hoeft hierbij vanzelfsprekend niet te worden weggeredeneerd, wel dient de afweging in redelijkheid plaats te vinden. Van hulp mag vanzelfsprekend niet gesproken worden indien het maatschappelijk offer van ontwikkelingslanden uiteindelijk groter is dan de belangen van 'donoren' of wanneer het voordeel van de laatsten dat van de ontvangende landen overtreft. Als die hulprelaties al asymmetrisch zijn, dan nog zullen deze ten gunste van de armere of meer kwetsbare partij moeten werken. Een enigszins andere maatlat mag men aanleggen voor die economische betrekkingen, waarin de hulpcomponent als zodanig niet aan de orde is, zoals commerciële relaties. Naar de regels van de klassieke economie lijkt het toelaatbaar dat onze interventie meer voordelen kan opleveren voor ons dan ontwikkelingslanden. Echter ook in dat geval zal de voorwaarde moeten gelden dat het uitblijven van een dergelijke interventie voor hen schadelijker zou zijn dan de interventie zelf. Een dergelijke redenering kan overigens nooit tot de zuiver economische effecten worden gereduceerd. Het is dan ook van grote betekenis dat in de economische samenwerking de menselijke waarden van personen en gemeenschappen in de Derde Wereld en in het Westen zoveel mogelijk worden bevorderd. Een 'cost-benefit'-analyse mag niet alleen rekening houden met macro-economische overwegingen, maar moet ook de prijs van menselijk leed en het verlies aan bestaanszekerheid incalculeren. Winst- en produktiviteitsoverwegingen mogen geen

absolute voorrang nemen op de visie op ontwikkeling die vooruitgang toch primair wil blijven zien in menselijke termen.

e. Ook het politieke draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking is een uitvloeisel van de visie die men heeft op mens en samenleving. Wie op basis van die visie wil werken aan verandering van de samenleving zal politieke actie niet schuwen. Ontwikkelingssamenwerking is daarbij een instrument om de ontwikkeling van de Derde-Wereldlanden en de wereldvrede te bevorderen. Ontwikkelingssamenwerking kan dan ook nooit los gezien worden van een meer samenhangend buitenlands beleid, en van het kabinetsbeleid in het algemeen.

Uit het voorgaande blijkt dat de bevordering van ontwikkelingssamenwerking op grond van verschillende beweegredenen kan worden nagestreefd. Tegelijkertijd herkent men hierin de verschillende aspecten die bij het ontwikkelingsvraagstuk aan de orde zijn: politieke, sociale, culturele, economische, geestelijke, juridische, ethische, medische, educatieve en andere. De geschiedenis leert dat van tijd tot tijd bepaalde aspecten op de voorgrond stonden. Het economische aspect speelde ontegenzeggelijk een belangrijke rol, ook nu. Echter andere elementen waren (en zijn) voor velen die zich met ontwikkelingssamenwerking bezighouden evenzeer relevant. Waar het hier ten diepste om gaat is dat ontwikkeling betrekking heeft op tal van onderling verweven veranderingen binnen een samenleving en haar cultuur. Dit gegeven maakt het denken over ontwikkeling zo complex. Hieruit vloeit tevens voort dat grote voorzichtigheid moet worden betracht bij het presenteren van 'ontwikkelingsmodellen'. Bij ontwikkeling gaat het om pluriformiteit.

De opgave voor de komende tijd is om de verschillende aspecten in hun onderlinge samenhang te bezien. Op deze wijze krijgt het begrip 'ontwikkeling' reële inhoud. Natuurlijk zullen we soms genoeg moeten nemen met het zetten van slechts kleine stapjes in een wat betere richting. Ontwikkeling kost tijd en – zoals een Afrikaans spreekwoord zegt – 'het gras groeit niet sneller als men eraan trekt'. Maar het staat vast dat vooruitgang van ontwikkelingslanden niet bepaald mag worden door slechts één bepaald maatschappelijk aspect. Economische groei alleen – zonder dat deze is ingebed in een maatschappelijke structuur, waarin sprake is van een redelijke inkomensverdeling, spreiding van verantwoordelijkheden en bevoegdheden (decentralisatie en ondernemerschap), politieke stabiliteit en dergelijke – helpt landen en volken maar weinig verder. Het gaat uiteindelijk om de ontwikkeling van die mondiale samenleving. Dialoog met de Derde Wereld, een ontmoeting van verschillende culturen en het pogen gezamenlijke lijnen naar de toekomst uit te zetten zijn daartoe noodzakelijke voorwaarden. Van christen-democraten mag verwacht worden dat zij op die ontwikkeling een eigen visie hebben. Dit rapport beoogt daaraan een bijdrage te leveren.

Ontwikkeling omvat dus vele aspecten die onderling samenhangen. Bij verschillende aspecten zal in de nu volgende hoofdstukken worden stilgestaan. In hoofdstuk II gaat de aandacht uit naar enkele sociaal-economische onderwerpen van de binnenlandse ontwikkeling van Derde-Wereldlanden. Zaken als economische groei, armoede, landbouw, urbanisatie, technologie en de positie van de minst ontwikkelde landen komen daarbij aan de orde. Het volgende hoofdstuk, dat eveneens betrekking heeft op de nationale ontwikkeling, behandelt de maatschappelijke context waarbinnen 'ontwikkeling' zich afspeelt. In dat kader komen bevolkingsgroei, politieke aspecten, mensenrechten, de positie van de vrouw, onderwijs, gezondheidszorg en dergelijke ter sprake. Het vierde hoofdstuk gaat in op de internationale aspecten van ontwikkeling. In dit vooral economisch getinte hoofdstuk worden vraagstukken op het terrein van de economische wereldorde, internationale financiële problemen, het Europees ontwikkelingsbeleid en de fondsen en programma's van de Verenigde Naties behandeld. Het vijfde hoofdstuk is gewijd aan de organisatie van het Nederlandse ontwikke-



lingssamenwerkingsbeleid. De maatschappelijke betrokkenheid, waarover eerder in dit hoofdstuk wordt gesproken wordt daarin nader uitgewerkt. Een slotbeschouwing sluit dit rapport af.

## 5. CONCLUSIES

- a. De huidige mondiale samenleving wordt gekenmerkt door een grote verscheidenheid in mogelijkheden en kansen die zich op vele maatschappelijke terreinen manifesteert. Het inzicht groeit dat tal van ontwikkelingen in de wereld met elkaar samenhangen en elkaar beïnvloeden. Om deze reden moet het denken over ontwikkeling in een mondiaal perspectief worden geplaatst. Daarbij moeten wij ook onze positie ter discussie stellen.
- b. In de ontwikkelingsconcepties zijn vaak euro- en westerscentrische tendenzen waarneembaar. Echter steeds nadrukkelijker komt naar voren dat ontwikkelingssamenwerking niet gekenmerkt mag worden door eenrichtingsverkeer van Noord naar Zuid, maar juist het resultaat dient te zijn van dialoog en gezamenlijke reflectie op de vraag waar wij met de wereldsamenleving heen willen. Hieruit vloeit tevens voort dat – meer dan in het verleden – de culturele dimensie van het ontwikkelingsvraagstuk op de voorgrond moet worden geplaatst.
- c. In de dialoog hebben christen-democraten een eigen inbreng. Hun visie op ontwikkeling, die tracht een antwoord te geven op de oproep vanuit de Bijbel, wordt gekenmerkt door gerechtigheid, gespreide verantwoordelijkheid, solidariteit en rentmeesterschap. Op basis hiervan vindt het denken over ontwikkeling plaats.
- d. De vraag 'wat is ontwikkeling' houdt velen bezig, maar wordt niet eenduidig beantwoord. Momenteel bestaat twijfel over de bestaanbaarheid van 'ontwikkelingsmodellen', twijfel die samenhangt met de groeiende scepsis ten aanzien van de maakbaarheid van de samenleving, vooral wanneer die vanuit één maatschappelijk aspect wordt nagestreefd (bijvoorbeeld vanuit de politiek). Naar de mening van de werkgroep moet het vraagstuk van ontwikkeling geplaatst worden tegen de achtergrond van de grote verscheidenheid in de wereld. Voor de armste ontwikkelingslanden is het spreken over ontwikkeling niet meer dan een luxe, in hun situatie gaat het om het overleven, niet meer en niet minder. (Dit is overigens geen vrijbrief om bijvoorbeeld mensenrechten niet te eerbiedigen!) Andere ontwikkelingslanden kennen betere sociaal-economische omstandigheden en komen daardoor in een fase waarin bijvoorbeeld discussies over de inrichting van de samenleving nauwelijks achterwege kunnen blijven.
- e. In het debat over ontwikkelingssamenwerking wordt door sommigen de nadruk gelegd op concrete armoedebestrijding, terwijl anderen juist de aandacht vestigen op de structurele oorzaken van de onderontwikkeling. Deze tegenstelling doet aan de complexiteit van het ontwikkelingsvraagstuk geen recht. Bij ontwikkeling gaat het in de eerste plaats om de wijze waarop mensen, gemeenschappen en staten in de Derde Wereld aan hun toekomst vorm willen en kunnen geven. Daartoe zijn de interne verhoudingen en krachten op politiek, sociaal, economisch, cultureel en ander terrein van essentiële betekenis. Deze vormgeving aan de toekomst speelt zich niet in isolement af. Derde-Wereldlanden zijn opgenomen in een internationaal krachtenveld waarin Noord/Zuid-, Oost/West- en Zuid/Zuid- verhoudingen op elkaar inwerken. Juist daarbij kan ontwikkelingssamenwerking een belangrijke rol spelen, omdat zij een dialoog veronderstelt over de ontwikkeling van de ontwikkelingslanden en de ontwikkelde landen. Deze dialoog biedt de mogelijkheid om vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid de strijd tegen de

armoede aan te binden en zich te bezinnen op het wegnemen van structurele oorzaken van achterstand en onderontwikkeling. Wat onze inbreng kan zijn in deze dialoog is het hoofdonderwerp van dit rapport.

- f. In de relaties met de Derde Wereld nemen economische aspecten een belangrijke plaats in. Calculatie, 'cost-benefit'-analyses en dergelijke mogen niet alleen rekening houden met macro-economische overwegingen, maar evenzeer met de prijs van menselijk leed en het verlies aan bestaanszekerheid.
- g. Ontwikkelingssamenwerking mag nooit als een exclusieve overheidstaak worden beschouwd; ontwikkeling gaat immers iedereen aan. Juist daarom dient ontwikkeling plaats te vinden in een sfeer van actieve maatschappelijke betrokkenheid.

## II. SOCIAAL-ECONOMISCHE ASPECTEN VAN ONTWIKKELING

### 1. INLEIDING

De ontwikkelingen binnen de Derde Wereld staan niet op zichzelf. Nationale en internationale aspecten van ontwikkeling zijn immers nauw met elkaar verbonden en dit manifesteert zich ook op sociaal-economisch terrein. Om deze reden mag de binnenlandse economische ontwikkeling van ontwikkelingslanden niet los worden gezien van de plaats die deze landen in het financieel en economisch wereldbestel innemen. Met het oog op de analyse van de situatie in de wereld, is een onderscheid tussen internationale aspecten niettemin doelmatig. Internationale aspecten worden in hoofdstuk IV besproken, dit hoofdstuk behandelt enkele sociaal-economische aspecten. In het vorige hoofdstuk werd reeds gesteld dat deze laatste aspecten in een veel bredere maatschappelijke context moeten worden gezien. Deze context komt in hoofdstuk III aan de orde. Het betreft hier onder andere de problematiek van de bevolkingsgroei, de rol van de vrouwen in het ontwikkelingsproces, onderwijs, gezondheidszorg, huisvesting, ontwikkeling en bewapening, mensenrechten en politieke aspecten. Nationaal gezien wordt de problematiek van de onderontwikkeling in economisch opzicht allereerst zichtbaar in de armoede en welvaart zoals die zich in arme landen voordoen. Het gaat hierbij om de hoogte, verdeling en groei van het nationaal inkomen, om de daarmee samenhangende voorziening in de basisbehoeften van de bevolking, waarbij in tal van landen vooral aan voedsel gedacht moet worden, en ook om scholing en medezeggenschap. Deze zaken kunnen niet los worden gezien van de werkgelegenheid, de stedelijke en plattelandsontwikkeling, alsmede de industrialisatie. Ontwikkeling – zoals gezegd – speelt zich af in een sociaal-politieke omgeving, die op haar beurt weer door ontwikkelingsprocessen wordt beïnvloed. Deze processen hangen ten nauwste samen met het nationaal ontwikkelingsbeleid zoals dat door de overheid en de particuliere sector in deze landen gevoerd wordt. In dit hoofdstuk worden allereerst verschillende sociaal-economische aspecten kort besproken. Vervolgens wordt een poging gedaan om voor elk van deze aspecten aan te geven welke ontwikkelingen, naar de mening van de werkgroep, in de toekomst mogelijk zijn of de voorkeur verdienen. Conclusies sluiten dit hoofdstuk af.

### 2. ONTWIKKELINGSLANDEN: ENIGE KENMERKEN EN CLASSIFICATIES

Ontwikkelingslanden verschillen in veel opzichten van wat wij ontwikkelde of geïndustrialiseerde landen noemen. In dit hoofdstuk beperken wij ons – mede met het oog op de plaats van Nederland in de dialoog met ontwikkelingslanden – tot de groep van ontwikkelde landen die gekenmerkt worden door een markteconomie. De Sowjet-Unie en de andere COMECON-landen worden dus niet in de beschouwing betrokken.

De meest gebruikte maatstaf om de verschillen in welvaart en armoede tot uitdrukking te brengen is het inkomen per hoofd van de bevolking. Op het ogenblik is de verhouding tussen ontwikkelingslanden en ontwikkelde landen wat betreft dit inkomen per hoofd ongeveer 1 op 10.<sup>4</sup> Dit verschil, dat in de laatste eeuwen is ontstaan, is de afgelopen decennia relatief gezien nauwelijks veranderd. Echter in absolute termen hebben de verschillen in welvaart tussen rijke en arme landen zich verder vergroot. Naast het inkomen per hoofd van de bevolking bestaan er allerlei andere, economische en niet-economische maatstaven om de kwaliteit van het bestaan te meten, zoals de voedselproductie en het energieverbruik of het aantal artsen en onderwijzers per 1000 inwoners. Welke maatstaf ook gebruikt wordt, steeds blijkt

4) Wanneer rekening wordt gehouden met de reële koopkracht van de diverse valuta's bedraagt deze verhouding 1:6. Zie: Irving B. Kravis, 'Comparative Studies of National Incomes and Prices', *Journal of Economic Literature*, Vol. 22, no 1, March 1984, blz. 28.

dat het materiële bestaansniveau in de ontwikkelde landen duidelijk veel hoger is dan dat in ontwikkelingslanden.

Toch mag aan deze constatering niet zonder meer het beeld van een tweedeling van de wereld in ontwikkelde en ontwikkelingslanden worden verbonden. Dat zou neerkomen op een simplificatie. De grenzen zijn vaak vloeiend en een dergelijke tweedeling versluiert de interne verschillen tussen deze groepen van landen. Dat geldt voor de ontwikkelde landen en in nog sterkere mate voor de ontwikkelingslanden. Hoezeer ontwikkelingslanden met elkaar overeenkomen wat betreft het gebrek aan welvaart voor velen, in veel andere opzichten zijn hun verschillen groot. Zij verschillen in cultuur en godsdienst, in de wijze waarop zij in de westerse expansie gevormd zijn en nu deel van de wereld economie uitmaken, in hun sociaal-politieke organisatie en bestuur, en in de mate van armoede onder de bevolking. Vanwege de grote verschillen tussen ontwikkelingslanden is het zinvol om hen niet als één enkele groep te beschouwen, maar een onderscheid aan te brengen.

Twee indelingen van de landen die tot de Derde Wereld behoren liggen het meest voor de hand: één in regionale groeperingen en één volgens de economische maatstaf van het inkomen per hoofd van de bevolking. Op de zogenaamde nieuwe industrialiserende landen (NIC's), die een enigszins aparte positie innemen, komen wij verderop terug.

Regionaal gezien zijn de ontwikkelingslanden, ruwweg gesproken, in een zestal groeperingen in te delen, te weten Afrika beneden de Sahara, Noord-Afrika en het Midden-Oosten, Oost-Azië, Zuid-Azië, Zuidoost-Azië, alsmede Latijns-Amerika en het Caraïbisch gebied.

Wat betreft het inkomen per hoofd van de bevolking gebruikt de Wereldbank de volgende indeling. Allereerst zijn er de lage-inkomenslanden, met een bruto nationaal product (1982) van minder dan US\$ 410 per hoofd per jaar. Het betreft 34 landen, waar de helft van de wereldbevolking woont. Vervolgens de midden-inkomenslanden, dat wil zeggen de 60 landen met een inkomen per hoofd van US\$ 400 tot ongeveer US\$ 6000. Deze landen zijn onderverdeeld in olie-importerende en olie-exporterende landen. Tenslotte zijn er 5 kleine olie-exporterende hoge-inkomens-'ontwikkelingslanden' met een inkomen van meer dan US\$ 14.000.

Een overzicht van de Wereldbank met enige gegevens betreffende de bevolkingsomvang en het bruto binnenlands product (per hoofd) in 1980 van verschillende landengroepen is opgenomen op pag. 20.

### *Mondiale verschillen*

De verschillen in armoede en onderontwikkeling tussen de diverse groepen van ontwikkelingslanden (maar ook daarbinnen) zijn aanzienlijk. Het ligt dan ook voor de hand dat de bevolking in de Derde Wereld op zeer verschillende wijzen met economische en andere maatschappelijke problemen wordt geconfronteerd. Daarnaast hebben de landengroepen zeker niet dezelfde mate van zelfstandigheid op economisch en politiek terrein.<sup>5</sup> Zeer ernstig is de situatie in Afrika beneden de Sahara.<sup>6</sup> Dit werelddeel, dat het meest recent onafhankelijk is geworden, kent heftige politieke spanningen, niet alleen tussen landen, maar ook binnen die landen. Miljoenen vluchtelingen zijn daarvan het resultaat. De economische toestand van deze zeer arme landen heeft zich zeer slecht ontwikkeld. Het bruto nationaal product per hoofd is sinds 1973 elk jaar gedaald; in 1983 ging zelfs het bruto nationaal product als zodanig omlaag. Het inkomen per hoofd was in 1983 ongeveer 4% beneden het niveau van 1970; voor het armste deel van de bevolking – ongeveer 25% – ligt het op 40-60 US\$ per jaar. In deze landen, die sterk afhankelijk zijn van de landbouw, is de voedselproductie per hoofd van de bevolking afgenomen. Hier doen zich 'regelmatig' hongersnoden voor. Deze

5) Zie o.a. F. van Dam, *De volgende vijftien jaar*, inleiding gehouden ter gelegenheid van de NEDECO-dag, Den Haag, 31 augustus 1984.

6) Zie: The World Bank, *Toward Sustained Development in Sub-Saharan Africa*, The World Bank, Washington D.C., 1984.

## Bevolking, bruto binnenlands produkt, bruto binnenlands produkt per hoofd in 1980, en groeipercentages 1960-1983

	1980 BBP mrd. \$	1980 bevolking miljoenen	1980 BBP per hoofd \$	BBP jaarlijkse groeipercentages					
				1960-73	1973-79	1980	1981	1982	1983
<b>Ontwikkelingslanden</b>	2.118	3.280	650	6,3	5,2	2,5	2,4	1,9	1,0
Laag inkomen	549	2.175	250	5,6	4,8	5,9	4,8	5,2	4,7
Azië	497	1.971	250	5,9	5,2	6,3	5,2	5,6	5,1
- China	284	980	290	8,5	5,7	6,1	4,8	7,3	5,1
- India	162	675	240	3,6	4,3	6,9	5,7	2,9	5,4
Afrika	52	204	250	3,5	2,1	1,3	1,2	0,5	-0,1
<b>Midden inkomen</b>									
olie-importerend	915	611	1.500	6,3	5,6	4,3	0,9	0,7	0,3
Oost-Azië en Pacific	204	183	1.110	8,2	8,6	3,6	6,7	4,2	6,4
<b>Midden-Oosten en</b>									
Noord-Afrika	28	35	800	5,2	3,0	4,2	-2,4	5,5	2,0
Sub-Sahara Afrika	37	60	610	5,6	3,7	5,5	3,9	1,1	0,3
Zuid-Europa	201	91	2.210	6,7	5,0	1,5	2,3	0,7	-0,9
Latijns-Amerika	445	241	1.840	5,6	5,0	5,8	-2,3	-0,4	-2,2
<b>Midden inkomen</b>									
olie-exporterend	654	494	1.320	6,9	4,9	-2,4	2,4	0,9	-1,7
<b>Hoog inkomen</b>									
olie-exporterend	228	16	14.250	10,7	7,7	7,4	0,0	-	-
<b>Industriële markteconomieën</b>	7.463	715	10.440	4,9	2,8	1,3	1,3	-0,6	2,3

Bron: World Development Report 1984, pag. 11

rampen vinden met name plaats tijdens perioden van droogte en verergeren de structurele hongersituatie van grote delen van de Afrikaanse bevolking. Daar komt nog bij dat veel van de beperkte industriële capaciteit onbenut blijft. Infrastructurele voorzieningen, onderwijs en gezondheidszorg verslechteren.

Deze sociaal-economische ontwikkelingen maken de afhankelijkheid van deze nieuwe staten nog schrijnender. Waar tal van landen tijdens de vorige eeuw in de mondiale politiek-economische machtsstrijd werden betrokken, zijn velen van hen momenteel nauwelijks in staat de rijke landen iets te bieden. En zo zet de neerwaartse spiraal zich door.

De landen van Zuid- en Zuidoost-Azië, die in het algemeen tot de lage inkomenslanden behoren, hebben de afgelopen decennia wel een stijging van het inkomen per hoofd gekend. Dit geldt ook voor Zuidoost-Azië, waar de armoede – nationaal gezien – iets minder erg is; deze behoren tot de midden-inkomenslanden, zij het dan dat deze inkomens aan de relatief lage kant liggen. De voedselproductie nam in deze landen niet af, soms was zelfs sprake van een aanmerkelijke groei. Deze landen zijn wat betreft bestuur, economie, sociale structuur en externe economische betrekkingen veel minder van het buitenland afhankelijk dan de Afrikaanse landen. De voedselimporten zijn momenteel van beperkte betekenis en in energie wordt meestal zelf voorzien. Bovendien hebben zij – vergeleken met andere delen van de Derde Wereld – relatief weinig schulden en hoge besparingen. Dit maakt hen minder afhankelijk van buitenlandse hulp. Echter ook hier zijn de inkomens voor de armste 20% zeer laag. Ze liggen rond de US\$ 70. Bovendien wordt de toestand van veel mensen in deze groep vaak verergerd doordat vaak gewerkt en geleefd moet worden in een structuur die armoede legitimeert en continueert. In dat kader, maar dat geldt ook voor andere delen in de wereld, zij tevens gewezen op de invloeden van inheemse godsdiensten, die soms een rem vormen voor verdere maatschappij-ontwikkeling.

De Zuid Amerikaanse landen zijn als geheel genomen minder arm. In de periode 1960-1980 hebben zij, in het algemeen, een snelle groei doorgemaakt. Deze groei heeft hen echter in een nieuwe afhankelijkheidspositie van het Westen gebracht: de schuldenlast van veel landen is enorm toegenomen. Beoogde industriële ontwikkelingen zijn slechts gedeeltelijk tot stand gebracht, van zelfstandige ontplooiing is weinig zichtbaar. Het is in deze omstandigheden niet verwonderlijk dat zich een daling van het nationaal inkomen per hoofd van de bevolking voordoet. Hoewel de gemiddelde inkomens in de Zuid Amerikaanse landen hoger liggen dan in Afrika en Azië, geldt dit nauwelijks voor het armere deel van de bevolking: de inkomensongelijkheid is in deze landen nog veel groter dan elders. Bij een gemiddeld inkomen van US\$ 2300 kan het inkomen van de armste 20% US\$ 350 bedragen dat van de rijkste 10% US\$ 4700. Juist de armste groepen worden het ergst getroffen door de stagnatie in de economische groei, zoals bijvoorbeeld de Indiaanse bevolking in de Andes en in Centraal-Amerika.

De Caraïbische landen, die ook waar het de bevolking betreft in de tijd van kolonialisme en slavernij gevormd zijn, zijn kleine landen die sterk van het rijke buitenland afhankelijk zijn. Deze landen, variërend van zeer arm tot relatief rijk, maken een zeer verschillende sociaal-economische ontwikkeling door.

Tenslotte is er nog een groep van landen die vanwege hun economische successen de aandacht trekt: de zogenaamde 'newly industrializing countries' (NIC's). Het aandeel van deze landen in de industriële wereldproductie en in de wereldhandel is sinds de jaren '60, maar vooral gedurende de jaren '70, snel gestegen. Bovendien vertonen deze landen nog twee dynamische aspecten: enerzijds is er sprake van een snel stijgend aandeel van de industriële werkgelegenheid in de totale werkgelegenheid en anderzijds kennen zij een snellere groei van het reëel bruto binnenlands produkt per hoofd van de bevolking dan de

geïndustrialiseerde landen. Volgens de definitie van de Organisatie van Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD), behoren de volgende landen tot deze groep: Hongkong, Zuid-Korea, Taiwan, Singapore, Mexico, Brazilië, Griekenland, Spanje, Portugal en Joegoslavië.<sup>7)</sup> Behalve deze landen wijst de OECD nu op een nieuwe groep van industriële exporteurs die ten aanzien van omvang en groei van hun fabrikatenuitvoer belangrijke successen boekten, en wel op een tijdstip dat de wereldhandel in fabrieken veel minder snel toenam dan in het verleden. Het betreft hier een zestiental landen die alle in mindere of meerdere mate een op uitvoer gerichte politiek hebben gevolgd.<sup>8)</sup> Verderop in dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op een dergelijke economische politiek.

### Armoede en inkomensverdeling

Veel ontwikkelingslanden of gebieden daarbinnen worden gekenmerkt door armoede. De gegevens over de toestand van de minst verdienenden in ontwikkelingslanden geven heel concreet de armoede aan: weinig of geen bezittingen zoals een huis of meubilair, weinig kleding of voedsel, geen land of slechts land dat onvoldoende middelen van bestaan voortbrengt, of het verrichten van dienstverlenende bezigheden in de stad die nauwelijks inkomen opleveren. Dergelijke huishoudens hebben geen macht en zijn kwetsbaar en geïsoleerd.<sup>9)</sup> Armoede komt tot uiting in relaties die armen hebben met rijkere. Arme huishoudens hebben dikwijls schulden, waardoor zij zijn overgeleverd aan geld'gevers'. Bovendien zijn zij vaak afhankelijk van een baas of patroon die hen 'in handen heeft'. Vooral vrouwen leven in ontwikkelingslanden vaak in armoedesituaties. Op dit verschijnsel, dat ernstiger vormen aan gaat nemen, komen wij in hoofdstuk III terug.

Verklaringen van het verschijnsel armoede kunnen op verschillende niveaus worden aangegeven. Zo heeft het armoedeprobleem in ontwikkelingslanden ontegenzeggelijk internationale dimensies, die met hun inschakeling in het economisch wereldbestel (doorgaans op koloniale basis) verband houden. Op het nationale vlak kunnen klimaatfactoren, de afwezigheid van natuurlijke hulpbronnen, het ontbreken van relevante technologie en technische kennis, het bestaan van interne politieke conflicten, die met etnische/regionale tegenstellingen samenhangen, en bovenal de machtsverhoudingen belangrijke verklaringsgronden van armoede zijn.<sup>10)</sup> Ook de invloed van geestelijke en culturele waardenpatronen mag niet worden veronachtzaamd. Vooral arme huishoudens worden dikwijls met de ongelijke machtsverhoudingen binnen de samenleving geconfronteerd. Hun toegang tot materiële en immateriële voorzieningen wordt hierdoor geblokkeerd. Te vaak en te gemakkelijk worden deze machtsverhoudingen door de overheid in stand gehouden of bevorderd. Zo heeft gebrek aan geld en aan scholing duidelijk te maken met een gebrek aan participatie. Mensen die armoede lijden, verkeren dikwijls in een vicieuze cirkel. Hun machteloosheid, onmondigheid en kwetsbaarheid verhinderen hen op eigen kracht daaruit te geraken, doen hen op den duur in hun lot berusten en dragen er toe bij dat zij alleen in korte-termijnvoorzieningen geïnteresseerd zijn. In dit kader is het van groot belang hoe de nationale overheid en het economische systeem functioneren. Werken de voordelen van ondernemerschap, concurrentie en het marktsysteem ten gunste van de armen of wordt uitbuiting in stand gehouden? Ook een nationale ontwikkelingspolitiek die – bewust of onbewust – een bevoordeling van (kleine groepen binnen) stedelijke agglomeraties boven (grote groepen op) het platteland inhoudt, bevordert de situaties van armoede op het platteland.<sup>11)</sup> Armoede kan alleen worden bestreden door ontwikkelingen mogelijk te maken en te bevorderen die structurele machts-

verschuivingen met zich meebrengen, dat wil zeggen die voor alle bevolkingsgroepen leiden tot een vergroting en verbreding van de voedselproductie, een uitbreiding van de werkgelegenheid, een toename van onderwijs en training, het verbeteren van de fysieke en organisatorische infrastructuur, alsmede het verminderen van de bevolkingsgroei.

Het is duidelijk dat armoede en inkomensverdeling vaak met elkaar samenhangen. Om na te gaan in welke mate economische groei de levensomstandigheden van de armen heeft verbeterd kan men verschillende maatstaven gebruiken, die echter elk slechts een beperkt en daardoor onvolledig beeld geven. Een bekende maatstaf van inkomens(on)gelijkheid, die ook eerder in dit hoofdstuk ter sprake kwam, is het aandeel van het nationaal inkomen dat in handen komt van de armste 20 of 40 procent van de bevolking.

In een bekende Wereldbankstudie, die betrekking heeft op de periode 1950-1975, worden op basis van empirische gegevens enkele relevante conclusies getrokken.<sup>12)</sup> In een groot aantal ontwikkelingslanden is het aandeel van de armste groepen in het nationaal inkomen of gestegen of constant gebleven. Verder lijkt er geen eenduidige relatie te bestaan tussen economische groei aan de ene kant en de mate van inkomensongelijkheid of de verandering daarin aan de andere kant. Op basis van deze conclusies wordt gesteld dat de aanvankelijke verdeling van inkomens en vermogens een essentiële factor is bij de te verwachten ontwikkeling van de inkomens(on)gelijkheid, anders gezegd: de uitgangssituatie werkt door in de daarop volgende periode van ontwikkeling. Het wekt dan ook geen verbazing dat de belangrijkste bepalende factor van de inkomensverdeling de onderliggende structuur van de samenleving is. In de betreffende studie komt men dan tot de slotsom dat indien grotere inkomensgelijkheid een doel van ontwikkelingspolitiek is, het niet voldoende is om te streven naar economische groei, maar dat tevens maatregelen moeten worden genomen zoals landhervorming en opleidingsprogramma's op grote schaal. Deze stellingname wordt door de werkgroep ondersteund. In het denken over ontwikkeling neemt immers het wegnemen van structurele oorzaken van armoede en achterstand een zeer belangrijke plaats in.

### Economische en sociaal-geografische vraagstukken.

Een van de problemen waarmee vrijwel alle ontwikkelingslanden geconfronteerd worden, is de snelle bevolkingsgroei. Zo wees onderzoek uit dat menige Afrikaanse vrouw het hebben van ongeveer zes kinderen als ideaal beschouwt. Terwijl de bevolkingsgroei in de ontwikkelde landen doorgaans op  $\pm 1\%$  per jaar ligt, bedraagt deze in de ontwikkelingslanden jaarlijks gemiddeld meer dan  $2\%$ . Dit percentage stijgt tot meer dan  $2,5\%$  wanneer China, het land waar de bevolkingsgroei is ingetoomd, niet wordt meegerekend. Deze snelle groei van de bevolking is een gevolg van het feit dat in de meeste ontwikkelingslanden het sterftecijfer veel sneller gedaald is dan het geboortecijfer. Wel bestaan er in dit opzicht momenteel tussen de ontwikkelingslanden grote verschillen.

De groei van het bruto nationaal produkt is in de meeste ontwikkelingslanden sinds de jaren '50 minstens zo snel geweest als in de ontwikkelde landen. Echter de snelle bevolkingsgroei leidde ertoe dat de inkomensontwikkeling per hoofd in de Derde Wereld achterbleef en soms zelfs negatief was. Deze situatie wordt nog ernstiger wanneer we ons realiseren dat het inkomen van veel mensen in de uitgangssituatie in de jaren '50 toch al laag was. De levensstandaard van grote bevolkingsgroepen in de ontwikkelingslanden is dus niet of nauwelijks verbeterd. Hoewel er in een aantal ontwikkelingslanden sprake is geweest van ontwikkeling in economische termen – bijv. in groei of aandeel in de wereldhandel – kan doorgaans niet van een structurele verbetering worden gesproken. Het achterblijven van die verbetering bij een zekere mate van economische groei en dergelijke duidt op een situatie

7) OECD, *The Impact of the Newly Industrialising Countries on Production and Trade in Manufactures*, Paris, 1979.

8) Chili, Cyprus, Haïti, Indonesië, Jordanië, Macao, Malta, Mauritius, Marokko, Peru, Sri Lanka, Tunesië, Uruguay, Maleisië, de Filipijnen en Thailand. OECD, *A new Wave of Industrial Exporters*, *The OECD Observer*, no. 119, November 1982, blz. 26-30.

9) Zie: Robert Chambers, *Rural Development: Putting the Last First*, Longman, Londen, 1983, blz. 108-111.

10) Zie: John Kenneth Galbraith, *The Nature of Mass Poverty*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1979.

11) Zie: Michael Lipton, *Why Poor People stay Poor*, Temple Smith, Londen, 1977.

12) Zie: David Morawetz, o.c. blz. 38-41.

van onderontwikkeling. Onderontwikkeling kan overigens ook het gevolg zijn van het ontbreken van hulpbronnen, slechte klimatologische en geografische omstandigheden, etc. De groei van de bevolking vindt haar neerslag in een sterke groei van de beroepsbevolking. Deze is in de afgelopen decennia in de ontwikkelingslanden tweemaal zo snel gestegen als die in de ontwikkelde landen. Nieuwe arbeidskrachten vinden in de regel werk. De zogenaamde open werkloosheid – vergelijkbaar met onze geregistreerde werkloosheid – wordt geschat op 6 à 7% van de beroepsbevolking<sup>13</sup>. Deze situatie lijkt minder ernstig, maar geeft aanleiding tot problemen. In ontwikkelingslanden zijn nauwelijks nationale herverdelingsinstrumenten of zoiets als sociale voorzieningen aanwezig. Voor de meerderheid is er geen ander alternatief dan het vangnet van de familie. Maar het percentage van diegenen die meer zouden willen werken plus zij die een zeer lage arbeidsproductiviteit en daardoor een zeer laag inkomen<sup>14</sup> hebben, ligt tussen de 20 en 40% van de beroepsbevolking. Dit laatste percentage zegt meer over de situatie in ontwikkelingslanden dan de 'open werkloosheid'. De gemiddelde arbeidsproductiviteit, zoals deze in de westerse economieën berekend wordt, ligt laag. Ze is in de ontwikkelde landen 15 maal zo hoog als in de ontwikkelingslanden. In de landbouwsector bedraagt deze verhouding zelfs 22 op 1.<sup>15</sup> Deze verschillen kunnen niet alleen op economisch-technisch functioneren worden teruggevoerd. Het lijken veeleer culturele verschillen te zijn die de geschetste situatie veroorzaken. Zo spelen in het Westen het vooruitgangdenken en het zoeken naar 'het nieuwe' een grote rol, terwijl in Azië en Afrika de traditie vaak hoog in het vaandel wordt gehouden. Wil men dus de arbeidsproductiviteit in ontwikkelingslanden verhogen, dan zal de culturele dimensie nadrukkelijk in ogenschouw genomen moeten worden. De bevolking in de Derde Wereld heeft voor een belangrijk deel haar (hoofd)werk in de landbouw. Voor de lage-inkomenlanden is het betreffende percentage 72%, voor de midden-inkomenlanden met de lagere inkomens 46%, en voor de groep midden-inkomenlanden met relatief hoge inkomens 30%; met name in de laatste groep landen daalt dit percentage snel. Ter vergelijking: in de ontwikkelde landen is momenteel 6% van de beroepsbevolking werkzaam in de landbouw.<sup>16</sup>

Met name in de arme ontwikkelingslanden woont het overgrote deel van de bevolking (± 80%) op het platteland. De jaarlijkse groei van de stedelijke bevolking ligt in deze landen op ± 4,4%; voor iets meer dan de helft is dit het gevolg van de trek van het platteland naar de stad. In de midden-inkomenlanden ligt het percentage plattelanders duidelijk lager, ongeveer 55%. Daar wordt de groei van de steden, die maar weinig verschilt van de lage-inkomenlanden, nl. 4,2%, voor minder dan de helft door migratie bepaald. In absolute zin groeien de steden sterk. Ongeveer de helft van de stadsbewoners woont nu in steden met meer dan een half miljoen inwoners. Vooral de miljoenensteden nemen in aantal en omvang toe. Voorspellingen van de Wereldbank wijzen uit dat in het jaar 2000 niet minder dan 17 steden in ontwikkelingslanden meer dan 10 miljoen inwoners zullen hebben.<sup>17</sup> Armoede komt zowel op het platteland als in de steden voor. Eenderde van de arme huishoudens woont in steden en naar verwachting zal in de komende jaren met name daar de groei van het aantal arme huishoudens optreden. Terwijl volgens verwachtingen uit 1980 de arme plattelandshuishoudens tot 1990 in aantal zullen afnemen – behalve in Afrika – zal het aantal arme stedelingen sterk toenemen; in de steden zal dan 45% van het totaal aan arme huishoudens wonen.

13) Zie: Lyn Squire, *Employment Policy in Developing countries*, Oxford University Press, Oxford, 1981, blz. 66. International Labour Office, *World Labour Report 1984*, ILO, Geneva, 1984.

14) Zie: Squire, o.c. blz. 72.

15) De sectorsamenstelling van de werkgelegenheid valt overigens niet samen met die van het BNP. Zie: R.M. Sundrum, *Development Economics*, John Wiley and Sons, Chichester, 1983, blz. 29.

16) *Ib.*, blz. 46.

17) Zie: World Bank, *World Development Report 1984*, Oxford University Press, Oxford 1984, blz. 68.

### 3. LANDBOUW- EN PLATTELANDSONTWIKKELING

Eerder in dit rapport is aan de orde geweest wat de werkgroep onder de CDA-visie op ontwikkeling verstaat. In concrete termen houdt deze visie in dat een van de voornaamste prioriteiten het bestrijden van de armoede moet zijn. Dit komt onder andere neer op een betere voorziening in basisbehoeften, zoals voedsel, kleding, behuizing, gezondheidszorg en onderwijs. Wil men dat bereiken dan zullen er meer van deze goederen en diensten geproduceerd moeten worden, terwijl daarnaast de koopkracht van de arme bevolkingsgroepen om over deze goederen en diensten te beschikken zal moeten toenemen. Tevens zullen in bepaalde gevallen sommige diensten gratis of slechts tegen geringe vergoeding ter beschikking gesteld dienen te worden. De eerste doeleinden met betrekking tot de vergroting van de productie van goederen en diensten kunnen verwezenlijkt worden door productieve werkgelegenheid te scheppen, met name voor de armere bevolkingsgroepen. Onder productieve werkgelegenheid wordt verstaan activiteiten die mensen in staat stellen goederen en diensten te produceren, die bestemd zijn voor zelfvoorziening en/of een markt. De samenhang tussen groei van de productie, werkgelegenheid en elementen van overheidsbeleid wordt eerst besproken met betrekking tot de landbouw- en plattelandsontwikkeling. De betekenis van de landbouw voor ontwikkeling kan als volgt worden samengevat:

- Tweederde van de bevolking in de ontwikkelingslanden vindt zijn bestaan in de landbouwsector.
- De voedselvoorziening is van grote betekenis vanwege de snelle bevolkingsgroei en vanwege het feit dat bij stijging van het (lage) inkomen per hoofd een groot deel van de inkomensstijging aan voedsel wordt besteed.
- De export van de landbouw is vaak van groot belang voor het verkrijgen van buitenlandse valuta.
- De landbouwsector levert in de eerste stadia van economische ontwikkeling de binnenlandse besparingen op, die nodig zijn voor verdere ontwikkeling.
- Uit de landbouwsector komen de arbeidskrachten die nodig zijn voor de ontwikkeling van andere sectoren.
- Daar staat tegenover dat de landbouwsector ook kan fungeren als absorptiereservoir van arbeidskrachten, indien de andere sectoren niet voldoende expansiecapaciteit hebben.
- De landbouwsector levert grondstoffen voor mogelijke industrialisatie.
- Ontwikkeling van de landbouwsector leidt tot het vormen van een belangrijke interne afzetmarkt voor andere sectoren.

Hoewel de landbouw de belangrijkste bron van bestaan vormt op het platteland is zij lang niet de enige. Het blijkt dat op het platteland hoe langer hoe meer mensen een aanvullend of volledig bestaan moeten vinden via niet-agrarische activiteiten, zowel in de dorpen zelf als in kleine marktsteden.<sup>18</sup> Deze niet-agrarische werkzaamheden bestaan vooral uit activiteiten in de sfeer van openbare werken, dienstverlenende bezigheden en kleinschalige ambacht en nijverheid. Deze ontwikkeling moet met name worden toegeschreven aan de effecten van de eenzijdige technische vooruitgang in de (export) landbouw, het in toenemende mate produceren voor agrarische markten en de snelle groei van de bevolking. Deze niet-agrarische activiteiten behoren voor een groot deel tot de 'informele sector', de sector die naast en tegenover de moderne formule in ontwikkelingslanden wordt onderkend en die niet verward moet worden met wat wij als 'grijs circuit' aanduiden. In de informele sector worden kleinschalige en arbeidsintensieve activiteiten verricht in de productieve sfeer. Met name vrouwen zijn in deze sector werkzaam. Er is zowel sprake van thuisarbeid als van kleine werkplaatsen waarin gebruik gemaakt wordt van familie- en loonarbeid. Vaak besteden

18) Zie: Roger Teszler, 'Blotevoetenindustrie en plattelandsontwikkeling', *Internationale Spectator*, jaargang 38-12, december 1984.

grote bedrijven – overigens niet zelden op ongunstige voorwaarden – werk uit aan mensen of bedrijven die in deze sector werkzaam zijn. Het is dus niet zozeer de activiteit als wel de wijze van uitvoering die de informele sector kenmerkt. Voor tal van arme ontwikkelingslanden zijn deze activiteiten een deel van de overlevingsstrategie. Er is evenwel nog een andere factor die deze sector zo interessant en relevant maakt. In ontwikkelingslanden treft men zowel westers-modernistische ideeën aan als de wens om de culturele eigenheid te behouden. Hierdoor komt de dualistische maatschappij-ontwikkeling in zicht. De informele sector biedt de mogelijkheid om traditionele en moderne culturelementen met elkaar in verband te brengen, zonder dat dit tot cultuurschokken hoeft te leiden. Wie dus oog heeft voor de culturele aspecten van het ontwikkelingsvraagstuk mag aan deze 'informele' economische activiteiten niet voorbijgaan.<sup>18a)</sup>

Naast deze informele sector, die tevens een zeer belangrijke rol speelt in de stedelijke agglomeraties, is ook de 'moderne', formele sector van belang voor de plattelandsontwikkeling. Deze formele sector is weliswaar vooral te vinden in de grotere steden, maar zou een belangrijke stimulerende rol kunnen spelen bij de ontwikkeling van niet-agrarische activiteiten op het platteland. Dit onderwerp kan evenwel nooit los worden gezien van de vraag voor wie een dergelijke ontwikkeling gunstig uitpakt. Indien zij niet in een ontwikkelingsbeleid voor allen is ingebed, kan uitbreiding van de formele sector zelfs zeer gemakkelijk leiden tot een versterking van de ongelijke verdeling van en zeggenschap over lokale hulpbronnen. Ook de toegang tot formele diensten en de marktpositie van kleine boeren kunnen hierdoor in ongunstige zin worden beïnvloed.

Langzamerhand begint er een consensus te ontstaan dat het voeren van een goed landbouw- en plattelandsontwikkelingsbeleid, gericht op het verkrijgen van een beter evenwicht tussen voedselproductie en werkgelegenheid, niet alleen wenselijk is om redenen van sociaal welzijn, maar ook omdat een dergelijk beleid kan leiden tot een snellere ontwikkeling in het algemeen.<sup>18)</sup> Een landbouw- en plattelandsontwikkelingspolitiek, die een bijdrage wil leveren aan onder meer de bevordering van produktie, werkgelegenheid en koopkracht, zal naar de mening van de werkgroep – binnen het kader van te stellen milieu-eisen – de volgende kenmerken moeten vertonen:

- Landhervorming of – in ieder geval – pachtssystemen waardoor kleine produktie-eenheden tot stand gebracht kunnen worden.
- Een systeem van landbouwkundige en kredietvoorzieningen dat specifiek gericht is op kleine boeren.
- Een structuur waarin de particuliere sector zoveel mogelijk verantwoordelijkheden heeft.
- Een prijs- en belastingsysteem dat met name de kleine (voedsel) producenten stimuleert om meer te produceren.
- Een combinatie van maatregelen die gericht is op verbetering van kennis, research en organisatie in een landbouwsector, die zich – zoals hiervoor reeds bleek – vooral richt op kleine produktie-eenheden.
- Een systeem dat bijdraagt tot de toename van sociaal-politieke invloed en zeggenschap van de armere plattelandsgroepen. Het onderwijs en de stimulering van plattelandsorganisaties dienen mede daarop te zijn gericht.
- Een samenhangend geheel van overheidsmaatregelen om de bevolkingsgroei te verminderen.
- Indien nodig tijdelijke handelspolitieke maatregelen aan de grens.

Een dergelijke door de werkgroep voorgestane aanpak blijkt onder regimes met een

18a) J. van Boijhuis, 'De informele sector – ontwikkelingsrelevantie en beleidsruimte', *Internationale Spectator*, nr. 35, nr. 9, september 1981, blz. 529-534.

19) Zie: John W. Mellor and Bruce F. Johnston, 'The World Food Equation', *Journal of Economic Literature*, Vol. 22, nr. 2, June 1984.

verschillende politieke signatuur uitvoerbaar te zijn. Wat Afrika betreft kan bijvoorbeeld zowel gewezen worden op het socialistisch georiënteerde Zimbabwe als op Ivoorkust dat kenmerken vertoont van een markteconomie. Eerder is al naar voren gekomen dat plattelandsontwikkeling een geïntegreerde aanpak met betrekking tot het bevorderen van landbouwactiviteiten en niet-agrarische bezigheden vereist. Informele activiteiten kunnen worden gestimuleerd door onder meer afzet en handel te vergemakkelijken. Daarnaast kunnen de werkers in deze sector door algemene, op armere groepen gerichte overheidsmaatregelen worden geholpen. In de formele sector is het van belang de ontwikkeling van het kleinbedrijf te bevorderen. Hierop wordt verderop in dit hoofdstuk teruggekomen.

#### 4. URBANISATIE

Het is een illusie te menen dat verbeteringen van de positie en mogelijkheden van arme agrariërs de trek naar niet-agrarische nederzettingen zullen kunnen stoppen. Enerzijds is er geen eenduidig verband tussen armoede en migratie – zo kan een iets betere sociaal-economische positie ook tot migratie leiden –, anderzijds blijft de capaciteit van de landbouwsector om werkers op te nemen beperkt. Een voortgang van snelle stedelijke groei is zeer waarschijnlijk. Ze zal ten hoogste (enigszins) kunnen worden beperkt en mogelijk anders gericht. De huidige snelle stedelijke groei brengt naast nieuwe kansen en uitdagingen duidelijk problemen met zich mee. In de (hoofd)steden vindt een zodanige ruimtelijke concentratie van politieke en economische macht plaats, dat daar de moderne, formele sector relatief het meest tot ontwikkeling is gekomen. In veel gevallen heeft de overheid door middel van transporttarieven, energieprijzen, investeringen en subsidies voor de (dure) modern-stedelijke infrastructuur een dergelijke concentratie bevordert en ontwikkelingen elders tegengewerkt. Forse stedelijke groei is dan ook een noodzakelijk gevolg van een steeds op de groei van de moderne industrie gericht ontwikkelingsproces. Problemen deden en doen zich vooral voor ten aanzien van de leefmogelijkheden van de armere delen van de bevolking, de werkgelegenheid en de kosten die verbonden zijn aan noodzakelijke infrastructuur voorzieningen. Vanuit een nationaal ontwikkelingsperspectief doet zich bovendien de complicatie voor dat de relaties tussen stad en platteland problematischer worden.

Voorkomen moet worden dat de discussie zich toespitst op de – steeds uitdijende – grote steden aan de ene kant en het platteland aan de andere. Er zijn tussenvormen – de zogenaamde secundaire centra – die van groot belang zijn om metropoolvorming tegen te gaan. Dit gegeven duidt op de noodzaak van een goed en evenwichtig ruimtelijke-orderingsbeleid. Momenteel richt de stedenbouwkunde zich praktisch geheel op de grote steden, waardoor deze (te) aantrekkelijk worden voor de plattelandsbevolking met alle 'aanzuig-effecten' van dien.

Ondanks soms onoplosbaar schijnende problemen van het huidige urbanisatieproces, kan ontwikkelingsbeleid de stad niet passeren. De noodzaak van een dergelijk beleid wordt nog versterkt doordat een op zichzelf gemakkelijk te formuleren beleid ten aanzien van retourmigraties naar het platteland nergens in de wereld duidelijk succes heeft gehad. In een beleid dat zich met name wil richten op een positievere rol van steden in een nationaal ontwikkelingsproces en op het verbeteren van de bestaansmogelijkheid van arme groepen in de steden, zullen naar onze mening de volgende elementen aan de orde moeten komen:

- Een prijs-, belasting- en tariefsysteem dat modern-stedelijke bedrijvigheid niet onevenwichtig bevoordeelt ten opzichte van de plattelandsactiviteiten.
- Een ruimtelijk overheidsbeleid dat zoveel mogelijk bijdraagt tot een ruimtelijke deconcentratie van politieke en economische instellingen en bedrijven. Werkgelegenheid kan bevorderd worden door middel van overheidsinvesteringen en het stimuleren van particuliere investeringen. Daarnaast is verplaatsing van politieke en andere beslissingsmacht naar kleinere centra van betekenis.
- Om de ongewenste effecten van een te sterke urbanisatie – althans ten dele – tegen te

gaan, zal veel meer aandacht moeten worden geschonken aan het creëren en stimuleren van rurale verzorgingskernen en plattelandscentra.

- Een overheidsbeleid dat zich toelegt op een efficiënte dienstverlening binnen de steden op de terreinen van gezondheidszorg, huisvesting en transport. In dit beleid zal de nadruk gelegd moeten worden op een rechtvaardige verdeling van deze diensten over de verschillende bevolkingsgroepen.
- Bevordering van sociaal-politiek invloed en zeggenschap van arme bevolkingsgroepen binnen steden. Ook het onderwijs zal mede daarop gericht moeten worden.

Evenals hetgeen met betrekking tot landbouw- en plattelandontwikkeling is gesteld, is zo'n beleid niet alleen wenselijk om redenen van sociaal welzijn, maar kan het ook bijdragen tot een betere ontwikkeling in het algemeen.

## 5. INDUSTRIALISATIE EN TECHNOLOGIE

Industrialisatie kan een belangrijke rol spelen bij het tot stand brengen van een snelle sociaal-economische groei in de ontwikkelingslanden.<sup>20</sup> Ten aanzien van het verleden is empirisch vastgesteld dat groei van het inkomen gepaard gaat met stijging van het aandeel van de sector industrie in het BNP (bruto nationaal produkt). Het is te verwachten dat deze situatie in de nabije toekomst niet wezenlijk verandert. Industrialisatie is voorts van belang voor de betalingsbalanssituatie van ontwikkelingslanden en voor de vergroting van werkgelegenheid. Tenslotte zijn vormen van industrialisatie onmisbare middelen van een ontwikkelingsstrategie die gericht is op het vervullen van basisbehoeften van de bevolking. In algemene zin kan industrialisatie dus bijdragen aan het proces van maatschappelijke ontwikkeling. Een noodzakelijke voorwaarde hierbij is wel dat de effecten aan grote delen van de bevolking ten goede komen, terwijl het industrialisatiepatroon voorts afgestemd moet zijn op de sociaal-culturele achtergrond van een land. Gebeurt dat laatste niet, dan is het zeer twijfelachtig of er daadwerkelijk sprake kan zijn van 'ontwikkeling' in de betekenis die wij daaraan in hoofdstuk I hebben gegeven. Het aandeel van de sector industrie in het BNP blijkt samen te hangen met de hoogte van het nationaal inkomen per hoofd van de bevolking, de omvang van de markt en de mate waarin het betreffende land over eigen natuurlijke hulpbronnen beschikt. Deze verklarende factoren zijn van grote invloed op de groei- en industrialisatiepatronen. Het aandeel van de ontwikkelingslanden in de wereldindustriële productie bedraagt op het ogenblik ongeveer 11%. Vooral de midden-inkomenslanden met de hogere inkomens spelen in deze economische activiteiten een belangrijke rol. Het lijkt niet bijzonder zinvol om – waar het de wereldindustriële productie betreft – een bepaald percentage – bijvoorbeeld 25% in het jaar 2000 – als doelstelling voor de ontwikkelingslanden als geheel te formuleren. In plaats daarvan kan men beter een gewenste en op de eigen omstandigheden afgestemde groei in de verschillende ontwikkelingslanden zelf nastreven. Het betreffende aandeel in de wereldindustriële productie is dan een resultaat en geen doel op zich. Voor industriële ontwikkeling in de Derde-Wereldlanden zijn een verdere toeneming van hun onderlinge handel en een verdere participatie in de internationale arbeidsverdeling essentiële voorwaarden. Het protectionisme dat zowel in ontwikkelingslanden als in de ontwikkelde landen de laatste jaren in omvang toeneemt, heeft tot gevolg dat aan deze voorwaarden lang niet altijd optimaal wordt voldaan. Protectionisme in de geïndustrialiseerde landen komt in hoofdstuk IV uitvoerig aan de orde.

In veel ontwikkelingslanden is protectie een uiting van een economische politiek waarin importsubstitutie – het vervangen van import van goederen en diensten door eigen productie

20) Zie: o.a. L.B.M. Mennes, *Industrialisatie van Ontwikkelingslanden*, in: Marjanne Sint en Wim Verburg (red.), 'Strategie in Ontwikkeling', Intermediair, Amsterdam, 1980.

– in plaats van exportbevordering een geëigend instrument is om ondernemerstalent te motiveren en risicodragend kapitaal te mobiliseren. Bovendien is – wanneer men voor industriële ontwikkeling kiest – een zekere aanpassing nodig om aan de eisen van de internationale concurrentie te voldoen. Indien na deze eerste industrialisatiefase geen omschakeling in de richting van verbreding van exportactiviteiten wordt beoogd of mogelijk is, blijkt in de praktijk een steeds sterkere mate van protectie nodig. In die omstandigheden kunnen protectionistische maatregelen zeer nadelige gevolgen hebben. Zo leidt overmatige protectie tot een verkeerde structuur van de productie, zowel wat betreft de samenstelling van het bruto binnenlands produkt naar sectoren, als binnen de industrie zelf. Voorts blijkt een op importsubstitutie gebaseerde industrie in de regel in twee opzichten ook kapitaalintensief te zijn. Er vindt te veel specialisatie plaats in kapitaal-intensieve sectoren, terwijl daarnaast binnen diverse sectoren gebruik gemaakt wordt van technologieën die relatief kapitaal-intensief zijn.

Een op export gerichte ontwikkelingspolitiek volgt niet automatisch op een periode van importsubstitutie. Hiervoor is een economische politiek nodig die zich bewust richt op vrije handel en op het stimuleren van binnenlandse ondernemers om te exporteren. Waar juist de ontwikkeling van kleinere bedrijven het meest aanbevelenswaardig lijkt, vraagt dit zeker om specifieke organisatievormen. Overigens is met het voorgaande niet gezegd dat ontwikkelingslanden volledig van importsubstitutie zouden moeten afzien of dat exportbevordering zonder meer juist zou zijn, dat wil zeggen, zonder bijvoorbeeld rekening te houden met relatieve kostenvoor- of nadelen ten opzichte van andere landen. Doel van een op export gerichte politiek moet immers zijn overmatige afhankelijkheid van de binnenlandse markt, die ten gevolge van protectie tot aanzienlijke en vermijdbare sociaal-economische kosten leidt, te verminderen, en daardoor de economische ontwikkeling te bevorderen. Uit veel studies blijkt dat een politiek van exportdiversificatie tot een duidelijk snellere groei heeft geleid dan verdergaande importsubstitutie.<sup>21</sup> Daarnaast heeft exportbevordering vaak een gunstige invloed op de arbeidsintensieve productie.<sup>22</sup>

Eerder is gewezen op de noodzaak om economische ontwikkelingen te plaatsen in een zodanig kader dat deze ontwikkelingen aan iedereen ten goede komen. Dat betekent dat de complexe vraagstukken van importsubstitutie en exportdiversificatie tevens beoordeeld moeten worden in het licht van de inkomensverdeling. Het streven naar een betere inkomensverdeling leidt niet zonder meer tot een keuze voor het een of het ander. Met name zal aandacht moeten worden besteed aan de arbeidsomstandigheden waaronder exportbevordering wordt nagestreefd en – breder – de sociaal-economische omstandigheden waarin het ontwikkelingsland zich bevindt. Handelspolitieke maatregelen zijn met name geschikt voor de bevordering van groei, maar veel minder voor de inkomensverdeling. Het ligt dan ook voor de hand om de andere instrumenten (fiscaal beleid, landhervorming en dergelijke) in te zetten voor die herverdeling. Dat neemt overigens niet weg dat de effecten van de handelspolitieke maatregelen op het inkomensvraagstuk steeds nadrukkelijk meegewogen moeten worden.

21) Zie: bijv. Bela Balassa and Associates, *Development Strategies in Semi-Industrial Countries*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1982.

– Anne O. Krueger, *Trade and Employment in Developing Countries*, volume 3, Synthesis and Conclusions, National Bureau of Economic Research, The University of Chicago Press, Chicago and Londen, 1983.

– Anne O. Krueger, *Trade Policies in Developing Countries*, in: Ronald W. Jones and Peter B. Kenen (eds.), *Handbook of International Economics*, Vol. I, North Holland Publishing Company, Amsterdam, 1984.

– Anne O. Krueger, *Comparative Advantage and Development policy*, in: Moshe Syrquin, Lance Taylor and Larry E. Westphal (eds.), *Economic Structure and Performance, Essays in Honor of Hollis B. Chenery*, Academic Press Inc., Orlando, Florida, 1984.

22) Zie: Anne O. Krueger, 'Alternate Trade Strategies and Employment in LDC's', *American Economic Review*, vol. 68, No. 2, May 1978.

– H. Verbruggen, *Gains from Export-orientated Industrialization in Developing Countries*, (diss. V.U.), Amsterdam, 1985.

Ten behoeve van de exportbevordering zal een op de eigen cultuur toegesneden adequate sociaal-economische structuur opgebouwd moeten worden. Reeds eerder kwam onder andere het belang van informele activiteiten aan de orde. Een van de kernvragen is vanzelfsprekend hoe deze produkten verhandeld kunnen worden. Niet zelden vindt de commercialisering plaats via westerse ondernemingen en handelshuizen of via (semi)-overheidsinstellingen. Het streven zal erop gericht moeten zijn om de exportgerichtheid en redelijke beloning voor de werkers in deze kleinschalige ondernemingen op elkaar af te stemmen. Tussen deze activiteiten moeten dus bruggen worden geslagen. Op de betekenis van het kleinbedrijf wordt nu ingegaan.

### Kleinbedrijf

De rol en de mogelijkheden van het kleinbedrijf (niet alleen in de industrie maar ook in de landbouw en andere sectoren) verdienen bijzondere aandacht. Juist hier kunnen immers mensen vaak tot hun recht komen, terwijl kleinschaliger structuren beter in kunnen spelen op de specifieke sociaal-culturele en andere omstandigheden van het land. In dit verband mogen de associatieve bedrijven in de Derde Wereld niet onvermeld blijven. Het blijkt dat in ontwikkelingslanden een groot aandeel van de totale industriële werkgelegenheid tot stand komt in kleinschalige activiteiten: voor lage-inkomenslanden kan dit aandeel (bedrijven tot 50 personen, incl. de informele sector) op 60% worden gesteld.<sup>23</sup> Kleinschalige industriële activiteiten blijken in het algemeen veel meer arbeidsplaatsen op te leveren dan grootschalige activiteiten. Zo wijzen studies uit dat de arbeidsintensiteit (werkgelegenheid per eenheid geïnvesteerd kapitaal) in de eerste groep ongeveer 10 maal zo hoog is als die in de tweede. Kleinbedrijven bieden niet alleen voordelen vanuit het oogpunt van werkgelegenheid, ook blijken zij minder gebonden te zijn aan grootstedelijke agglomeraties. Via stimulering van kleinere bedrijven is ook een evenwichtiger ruimtelijke ontwikkeling denkbaar. Kleinbedrijven kunnen uitgroeien. Een belangrijk deel van de toeneming van de werkgelegenheid in de grootschalige industrie in ontwikkelingslanden komt tot stand door groei van de oorspronkelijke kleinschalige activiteiten.<sup>24</sup>

Programma's ter bevordering van het kleinbedrijf omvatten meestal een aantal van de volgende elementen: kredietvoorzieningen, technische en handelsadviezen, training en infrastructuurvoorzieningen. Over de effectiviteit van dergelijke programma's – de noodzaak ervan wordt niet in twijfel getrokken – is tot op heden weinig bekend. In elk geval zal de effectiviteit van dergelijke programma's groter zijn wanneer deze zijn ingekaderd in een breder sociaal-economisch beleid op macro- en sectorniveau dat gericht is op een evenwichtige ontwikkeling. Dit beleid heeft ondermeer betrekking op handelspolitiek en investeringen en bevordering van het management. Mochten er studies naar de effecten van dergelijke programma's worden verricht, dan zullen naar de mening van de werkgroep de consequenties hiervan voor de informele sector nadrukkelijk aan de orde komen. Gelet op de inkomensverdeling, die in tal van ontwikkelingslanden niet kan worden gemist, en die niet los gezien kan worden van de ontwikkelingen in de informele sector, is dit een uiterst wezenlijk vraagstuk.

### Technologie

Het is bijna een cliché om te stellen dat technische vooruitgang een zeer wezenlijke factor van economische groei is. Hoewel dit geldt voor alle economische activiteiten beperken we ons hier tot de industriële sector. Technische vooruitgang is van grote invloed op de ontwikkeling van de produktiviteit en – in het verlengde daarvan – op het succes van

23) Zie: Dennis Anderson, 'Small Industry in Developing Countries: A Discussion of Issues', *World Development*, Volume 10, nr. 11, november 1982.

24) Zie: World Bank, *Employment and Development of small Enterprises*, Sector Policy Paper, Washington D.C., February 1973, blz. 63.

industrialisatie. Overigens kan industrialisatie – en dat vloeit voort uit onze visie op ontwikkeling – pas echt succesvol worden genoemd wanneer zij een geïntegreerd onderdeel vormt van het proces van ontwikkeling, dat aan de gehele bevolking ten goede komt en dat zich uitstrekt over alle maatschappelijke terreinen.

Toch is de relatie tussen technologische veranderingen en industriële ontwikkeling er een waarover relatief weinig bekend is.<sup>25</sup> Resultaten van onderzoek naar de aard en gevolgen van technologische verandering zijn nauwelijks praktisch toepasbaar. Vooral ontbreekt er kennis over de kosten en baten van verschillende mogelijke vormen van een technologisch ontwikkelingsbeleid en de daarmee samenhangende institutionele factoren. Een belangrijk punt hierbij is dat de concepties van technologie en technische ontwikkeling – met name vanwege de daaraan verbonden normatieve aspecten – nog verbeterd en eenduidig gemaakt moeten worden. Technische vooruitgang bestaat uit kennis die het mogelijk maakt om met een bepaalde hoeveelheid hulpbronnen grotere hoeveelheden of kwalitatief betere produkten te produceren. Deze laatste vorm van technische vernieuwing, produktinnovatie, is zeker zo belangrijk als de eerste, procesinnovatie.<sup>26</sup>

Technologie is een methode om iets te doen of tot stand te brengen; hiervoor zijn nodig: informatie betreffende de methode, de middelen (machines, gereedschap) om deze methode toe te passen en begrip hoe de methode functioneert.<sup>27</sup> Voor ontwikkelingsbeleid zijn onder andere van belang: de keuze van technologie, het verwerven van technologie, en de daarmee verweven vraag of binnenlandse technologie te prefereren is boven geïmporteerde.

Voor de meeste productieprocessen zijn meerdere technologieën mogelijk. Deze verschillen van elkaar in het gebruik van arbeid, kapitaal en intermediaire produkten, terwijl ook de betreffende eindprodukten vaak niet identiek zijn. Het probleem is dan het selecteren van een technologie die zo goed mogelijk is aangepast aan de lokale omstandigheden en behoeften. Voor dit aspect heeft men in het verleden – al dan niet geïnspireerd door eenzijdige economisch-technologische visies van het Westen – te weinig oog gehad. Aangepaste technologie gaat in feite verder dan het selecteren uit bestaande technologieën en kan het creëren van nieuwe technologieën inhouden, die minder grootschalig en kapitaalintensief dan de bestaande technologieën zijn en resulteren in produkten die beter geschikt zijn voor ontwikkelingslanden. Meer onderlinge handel tussen ontwikkelingslanden, de ontwikkeling van lokale productiecapaciteit van kapitaalgoederen en lokale technologische innovatie gericht op plaatselijke behoeften kunnen de keuze van aangepaste technologieën bevorderen. Er zijn echter een aantal factoren die bij het selectieproces van technologieën een rol spelen en die de keuze van een aangepaste technologie minder waarschijnlijk maken: de bestaande technologie, het soort van produkten en de aard van markten voor deze produkten, en de instantie die de beslissing betreffende de keuze neemt (een lokale of transnationale onderneming)<sup>28</sup>. Dit houdt in dat het mechanisme om de aangepaste technologie te selecteren afhankelijk is van factoren die niet altijd leiden tot een optimale keus en die niet of nauwelijks controleerbaar zijn door de nationale overheid.

Technologie wordt in de ontwikkelingslanden veelal verkregen vanuit de geïndustrialiseerde landen waarbij informatie, middelen en kennis ter beschikking komen,

- door buitenlanders die eigendomsrechten voorbehouden,
- via aankopen in het buitenland of
- door middel van eigen pogingen om buitenlandse technologische kennis om te zetten in methoden specifiek voor eigen gebruik.

25) Zie: Simón Teitel and Larry E. Westphal, 'Editors' introduction, 'Symposium on Technological Change and Industrial Development', *Journal of Development Economics*, Vol. 16, nos 1-2, September-October 1984, blz. 1-11.

26) Zie: o.a. Nathan Rosenberg, *Inside the Black Box: Technology and Economics*, Cambridge University Press Cambridge, 1982.

27) Carl Dahlman and Larry E. Westphal, 'The Transfer of Technology', *Finance and Development*, Volume 20, Number 4, December 1983.

28) Frances Stewart, *Technology and Underdevelopment*, Macmillan, Londen, second edition, 1978, chapter 11.



Overdracht van technologie creëert drie verschillende soorten van capaciteiten: capaciteit om te produceren, capaciteit om te investeren en capaciteit om te innoveren, dat wil zeggen om nieuwe methoden te ontwikkelen. Deze capaciteiten komen niet tot stand door het passief importeren van technologie; lokale participatie is een vereiste. Lokale technologische capaciteit wordt meestal alleen ontwikkeld indien de betreffende overdracht van technologie dit expliciet als doel heeft.

Welke wijze de beste is om buitenlandse technologie te verwerven hangt in economisch opzicht ondermeer af van de kosten van overdracht, van de bestaande technologische capaciteit van het importerende land en van de omvang van de markt waarvoor de technologie is bedoeld. Of technologie geïmporteerd of lokaal tot stand gebracht moet worden kan vooral worden bepaald aan de hand van de relatieve baten/kosten-verhoudingen van de verschillende mogelijkheden.

Tot zover ging het vooral om economische calculaties. Het zou vanuit een breder maatschappelijk ontwikkelingsperspectief evenwel onjuist zijn om de afwegingen tot deze calculaties te beperken. De wezenlijke vraag die gesteld moet worden luidt: op welke wijze kan nieuwe (aangepaste) technologie een bijdrage leveren aan de nationale ontwikkeling? Ook deze vraag behoort bij het vraagstuk van de verwerving van nieuwe technologie te worden betrokken. Slechts dan wordt technologie dienstbaar aan 'echte' ontwikkeling. In dit kader mag de overdracht van technologie aan de informele sector niet onvermeld blijven.

Bij het bevorderen van een efficiënt gebruik van technologie is een belangrijke rol voor de overheid weggelegd. Doeleinden van een dergelijke politiek – binnen het kader van een nationaal ontwikkelingsbeleid – kunnen zijn: het bevorderen van de keuze van aangepaste technologieën, verbetering van de 'managerial capacity', het importeren van technologieën tegen aantrekkelijke voorwaarden en het stimuleren van lokale participatie om de binnenlandse technologische capaciteit te vergroten. De overheid kan deze doeleinden nastreven door een nationale, fysieke en menselijke technologische infrastructuur op te bouwen. Tevens kunnen eisen worden gesteld aan transnationale ondernemingen, ondermeer door middel van het aangaan van 'joint ventures'. Dit aspect is van groot belang omdat vaak de rol van het (internationale) bedrijfsleven niet minder belangrijk is dan het overheidsoptreden. Uiteindelijk maken zij veelal wezenlijke keuzen, keuzen die een bredere basis behoeven dan louter bedrijfseconomische. Speciale aandacht verdienen de effecten van nieuwe technologieën zoals micro-electronica en biotechnologie die momenteel vooral in de ontwikkelde landen een grote vlucht nemen. Deze nieuwe technologieën kunnen nadelige effecten hebben op het concurrentievermogen van ontwikkelingslanden. Enerzijds kunnen zij hun concurrentievoordeel verliezen wanneer dit voordeel gebaseerd is op conventionele technologie, lage arbeidskosten en de aanwezigheid van natuurlijke hulpbronnen. Van deze situatie zal met name sprake zijn indien in ontwikkelde landen via automatisering lagere arbeidskosten per eenheid produkt, maar ook verbeterde kwaliteitscontrole en managementtechnieken tot stand komen.<sup>29a</sup> Anderzijds maakt een overdracht van deze nieuwe technologieën naar de ontwikkelingslanden het mogelijk dat deze landen een wijder arsenaal van goederen gaan produceren en exporteren. Immers, deze technologieën leiden ook tot een efficiënter gebruik van produktiefactoren die schaars zijn in ontwikkelingslanden, zoals hooggeschoold arbeid. Ook kunnen hierdoor activiteiten die essentieel zijn voor de exportsector aanzienlijk in kwaliteit verbeterd worden.

Zoals bekend vervullen transnationale ondernemingen een belangrijke rol bij de overdracht van technologie naar ontwikkelingslanden. Een recente ILO-studie wijst uit dat de werkgelegenheidseffecten van de door die ondernemingen te nemen beslissingen over technologieën

aanzienlijk zijn en dat deze effecten samenhangen met het gevoerde overheidsbeleid.<sup>29</sup> Ook blijkt dat het aantrekken van kleine in plaats van grote transnationale ondernemingen, van nieuwe in plaats van gevestigde ondernemingen en zo mogelijk van ondernemingen uit andere ontwikkelingslanden in plaats van uit geïndustrialiseerde landen tot grotere werkgelegenheidseffecten leidt. Het meest belangrijk voor wezenlijke werkgelegenheidseffecten is het totstandbrengen van commerciële relaties tussen de transnationale ondernemingen en het lokale bedrijfsleven. Dat deze relaties mede geënt en gericht moeten zijn op (lokale) ontwikkeling werd hiervoor al opgemerkt.

Tenslotte wil de werkgroep benadrukken dat de pogingen die in het kader van de Verenigde Naties worden ondernomen om te komen tot een internationale gedragscode voor de overdracht van technologie ondersteuning verdienen, evenals de mogelijke herziening van het industrieel eigendomssysteem, inclusief de zogenaamde Conventie van Parijs. Deze pogingen zijn vooral bedoeld om de toegang tot relevante technologische informatie en het bestaande patentensysteem voor ontwikkelingslanden te vergemakkelijken.

## 6. ONTWIKKELINGSECONOMIE EN NATIONAAL ONTWIKKELINGSBELEID

### *Ontwikkelingseconomie*

In de ontwikkelingseconomie zoals die zich na 1945 heeft ontwikkeld zijn twee hoofdstromen te onderscheiden: het structuralisme en de neo-klassieke economie.<sup>30</sup> Het structuralisme dat in de jaren '50 en het begin van de jaren '60 de boventoon voerde, beschouwt de wereld economisch gezien als inflexibel; veranderingen zijn nauwelijks tot stand te brengen, het aanbod van goederen en diensten is star en hetzelfde geldt voor de vraag naar produkten van ontwikkelingslanden. Voorzover verandering tot stand gebracht kan worden, behoeft niet op het marktmechanisme te worden gerekend. Dit handelspessimisme en wantrouwen ten opzichte van marktmechanisme leidden tot een voorkeur voor planning en een industrialisatie- en handelspatroon dat gekenmerkt werd door grootschaligheid, invoersubstitutie en protectionisme. Relatief veel waarde werd gehecht aan de rol van de overheid en aan buitenlandse hulp.

Na 1960 is de balans gaan verschuiven in de richting van de neo-klassieke economie. Deze benadering stelt – in tegenstelling tot het structuralisme – de flexibiliteit voorop: mensen reageren op prijzen en op kansen die hen worden geboden, markten functioneren in het algemeen naar behoren en waar dit niet het geval is, moeten prijzen worden aangepast. Deze zienswijze is in zekere zin het spiegelbeeld van de structuralistische visie: veel nadruk wordt gelegd op projectplanning (in plaats van de meer centrale planning) en industrialisatie- en handelspatronen die gebaseerd zijn op comparatieve voordelen en vrijhandel veel minder nadruk krijgen de rol van de overheid en die van buitenlandse hulp.

Op het moment dat economische inzichten zich gingen wijzigen kwamen in een snel tempo nieuwe, belangrijke onderwerpen in de belangstelling: de landbouwsector en plattelandsontwikkeling, technologie, transnationale ondernemingen. Tegelijkertijd kwamen twee andere stromingen tot ontwikkeling, waarin meer nadruk werd gelegd op niet strikt-economische concepties. De een is gericht op problemen van armoede, werkgelegenheid en ongelijkheid, alsmede op het voldoen aan de basisbehoeften van de bevolking. De andere stroming is van meer radicale aard, namelijk de zogenaamde afhankelijkheidsschool, gebaseerd op de

29) International Labour Office, *Technology choice and employment generation by multinational enterprises in developing countries*, ILO Geneva, 1984.

30) Zie: Ian M.D. Little, *Economic Development: Theory, Policy and International Relations*, Basic Books, New York, 1982.  
– Gerald M. Meier and Dudley Seers, *Pioneers in Development*, Oxford University Press, Oxford, 1984.  
– Deepak Lal, *The Poverty of Development Economics*, The Institute of Economic Affairs London, 1983.

29a) Zie: 'Micro-electronica. International Competition and Development Strategies: The Unavoidable Issues', *World Development*, Special Issue, Vol. 13, nr. 3, March 1985.

gedachte dat onderontwikkeling in de periferie (de ontwikkelingslanden) een gevolg is van het kapitalistisch systeem van het centrum (de geïndustrialiseerde landen).

Vanzelfsprekend dringt de vraag zich op welke positie de christen-democratie in dit krachtenveld van sociaal-economische theorieën inneemt. Naar het oordeel van de werkgroep zou het een verschraving van het christen-democratisch denken zijn als het zich zonder meer zou aansluiten bij één van de genoemde visies. Een samenleving die genormeerd wordt door gerechtigheid, solidariteit en rentmeesterschap en georganiseerd is op basis van de gespreide verantwoordelijkheid laat zich niet vatten in één economisch model: daarvoor is de normering te waardevol en de werkelijkheid te complex. Onze visie op ontwikkeling – die zich vooral richt op de bevordering van een pluriform samenlevingsmodel – houdt mede in dat recht gedaan moet worden aan verantwoordelijkheid. In die zin kiezen wij voor een samenleving waarin het marktsysteem een plaats heeft en de overheid zich – afhankelijk van de sociaal-economische omstandigheden in het betreffende land – in beginsel beperkt tot globale begeleiding en bijsturing van ondermeer het economisch proces. (Tot deze bijsturing moet ook de naleving van de sociaal-economische rechten van de armere groepen worden gerekend.) Er bestaan zo gezien raakvlakken met de neoklassieke benadering, waarbij nog aangetekend moet worden dat een keuze voor een marktsysteem niet een voorkeur voor een uitsluitend kapitalistisch systeem inhoudt. In een marktsysteem is evenzeer plaats voor kibboetsen, coöperaties, arbeiderszelfbestuur, staats-ondernemingen als voor bedrijven in particuliere handen. Echter wezenlijker dan de sociaal-economische structuur is de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de verantwoordelijkheden die overheid, bedrijfsleven, groepen en burgers hebben. Deze normering van handelen, die tevens impliceert dat de maatschappelijke context in het eigen gedrag moet worden betrokken, wordt in de economische theorie nogal eens veronachtzaamd en juist deze normering is bepalend voor de inrichting van de samenleving en breder, het spreiden van verantwoordelijkheid. Wanneer het CDA kiest voor een georiënteerde markteconomie staat niet de markt, maar het 'georiënteerd' voorop. Deze oriëntatie heeft betrekking op de uitgangspunten gerechtigheid, solidariteit en rentmeesterschap, die in hoofdstuk I zijn besproken. In concreto betekent dit dat ook in het sociaal-economisch leven het streven erop gericht moet zijn om ondermeer de volgende normen tot gelding te brengen:

- fundamentele gelijkwaardigheid van mensen;
- bescherming van het milieu;
- bestrijding van honger en armoede in de wereld;
- bevorderen dat ontwikkelingslanden in sociaal, cultureel en economisch opzicht inhoud geven aan hun politieke verantwoordelijkheid;
- recht van de internationale arbeidsverdeling;
- maatschappelijk zinvolle productie en produkten;
- realisatie van (toenemende) solidariteit in herkenbare verbanden (ondermeer op ondernemingsniveau);
- maatschappelijke offers naar draagkracht;
- goede arbeidsomstandigheden;
- optimale betrokkenheid van werknemers en dergelijke.

De overheid heeft met name dan een plaats, wanneer de samenleving zelf niet in staat of niet bereid is om bovenstaande normen in de praktijk van alle dag handen en voeten te geven. Deze visie op de samenleving maakt dat christen-democraten een zekere afstandelijkheid betonen ten aanzien van ontwikkelingseconomische theorieën. Immers als norm kunnen deze theorieën niet fungeren, als analyse schieten zij – bij de grote mondiale verscheidenheid en complexiteit – vaak tekort.

#### Ontwikkelingsbeleid

Een ontwikkelingsbeleid dat voor mensen geformuleerd wordt, zal ook door mensen tot

stand moeten worden gebracht. Dit betekent dat de capaciteit van mensen om ontwikkeling tot stand te brengen vergroot en verbeterd behoort te worden. In het voorafgaande is economische ontwikkeling ondermeer gezien als een proces waardoor mensen hun produktiviteit, inkomen en levensomstandigheden kunnen verbeteren. Het is de taak van vooral de overheid om – in samenwerking met anderen – zodanige voorwaarden te scheppen dat dit mogelijk wordt. Deze condities bevatten een aantal economische elementen zoals prijs-, handels- en investeringspolitiek, geografische elementen zoals plattelands- en stedelijke ontwikkeling, sociale elementen zoals gezondheidszorg en onderwijs, en – niet in de laatste plaats – sociaal-politieke elementen, waarbij vooral gedacht moet worden aan de grondrechten van mensen (zie hoofdstuk III).

Op het gebied van plattelandsontwikkeling, stedelijke ontwikkeling en industrialisatie kampen ontwikkelingslanden met enorme problemen. Dit vraagt om een brede aanpak op verschillende politiek-ruimtelijke niveaus: internationaal, nationaal, regionaal en lokaal. Wanneer men oog heeft voor het samenstel van vraagstukken dat zich op mondiaal niveau voordoet, tussen landen en binnen landen, komt men niet om de conclusie heen dat een uiterst belangrijke stap gevormd wordt door het formuleren en uitvoeren van een goed nationaal ontwikkelingsbeleid. Eerder in dit hoofdstuk is geпоogd kenmerken van een dergelijk beleid aan te dragen. Zo werd ondermeer gewezen op landhervormingsmaatregelen, extra aandacht voor de landbouwsector en het platteland, een juiste prijspolitiek, het vermijden van overmatige protectie en dergelijke. Dit nationale beleid zal terdege rekening moeten houden met regionale en lokale omstandigheden en afgestemd moeten zijn op het beleid dat op deze niveaus wordt gevoerd. Als dit nationale beleid (ook wanneer het om sector- of ruimtelijk beleid gaat) te wensen overlaat, zullen kleinschalige, lokale projecten, hoe goed opgezet en voorbereid, dan ook maar weinig effect sorteren.<sup>31)</sup>

De ontwikkelingsinspanningen van de overheden omvatten enerzijds direct uitvoerende taken en anderzijds een voorwaardenscheppend – en zoodoig stimulerend – beleid dat het particulier initiatief in staat stelt om optimaal aan de ontwikkelingsdoelinden bij te dragen. Het laatste kan bijvoorbeeld door het productief vermogen van de ontwikkelingslanden te vergroten waardoor meer blijvende welvaart tot stand komt. Dit betekent dat het particuliere bedrijfsleven – binnen het hiervoor aangegeven normatieve kader – een belangrijk instrument is of kan zijn van nationale (en internationale) ontwikkelingspolitiek.

Voor de verdere ontwikkeling van het particuliere bedrijfsleven in de ontwikkelingslanden zijn van groot belang:

- verbetering van de infrastructuur;
- vergroting van de deskundigheid op de terreinen van management en techniek en onderzoek en onderwijs;
- toename van het risicodragend kapitaal;
- een betere toegang tot de markten van ontwikkelde landen.

Het is duidelijk dat een voorwaardenscheppend en ondersteunend overheidsbeleid hiervoor essentieel is.

#### 7. DE GROEP VAN DE MINST ONTWIKKELDE LANDEN; EEN SPECIALE BENADERING

Uit de christen-democratische uitgangspunten vloeit voort dat bijzondere aandacht wordt gegeven aan de armste groepen in de wereld. Zij zijn het meest kwetsbaar en verdienen bescherming. In dit verband behoort te worden stilgestaan bij de toestand van de minst-ontwikkelde landen. Deze groep wordt in economisch opzicht gekenmerkt door een zeer

31) Zie: Robert L. Ayres, *Banking on the Poor*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1983, blz. 106-108 en blz. 178-182. Het betreft hier een studie van 'rural and urban poverty projects', die door de Wereldbank zijn opgezet.

laag inkomen per hoofd van de bevolking, een lage landbouwproductie, geringe industriële ontwikkeling, lage uitvoeropbrengsten, beperkte invoercapaciteit, een slechte infrastructuur en geografische en klimatologische handicaps.<sup>32)</sup> De Algemene Vergadering van de Verenigde Naties heeft 36 ontwikkelingslanden (met in totaal 300 miljoen inwoners) bestempeld als minst-ontwikkelde landen op basis van hun lage inkomen per hoofd, hoge graad van analfabetisme en gering aandeel van de industriële sector in de economie.

Op de conferentie van de Verenigde Naties over de minst ontwikkelde landen (1981) werd een speciaal programma aangenomen: 'Substantial New Programme of Action for the 1980's for the Least Developed Countries (SNPA)'<sup>33)</sup> Het hoofddoel van dit programma was het bruto nationaal product van de minst ontwikkelde landen in 1990 te verdubbelen, hetgeen een gemiddelde jaarlijkse groei van 7,2% inhoudt. Om een dergelijk groeitempo te bereiken is natuurlijk een aanzienlijke vergroting van met name de officiële zuivere ontwikkelingshulp (ODA) van ontwikkelde landen noodzakelijk. Van 1970 tot 1982 bleef het aandeel van ODA-hulp in de totale stroom van middelen naar minst ontwikkelde landen boven de 85 procent, terwijl voor de ontwikkelingslanden als geheel – vooral vanwege de toegenomen kredieten van commerciële banken en exportopbrengsten – dit aandeel nu tot ongeveer eenderde is gedaald. Om deze reden verklaarde de EG zich bereid om in 1985 de ODA-hulp aan de minst ontwikkelde landen 0,15% van het EG-bruto nationaal product te doen bedragen, of anderszins haar hulp aan deze landen zo spoedig mogelijk te verdubbelen. Canada sloot zich bij deze verklaring aan, maar de Verenigde Staten niet.

In de praktijk blijkt hier weinig van terecht te zijn gekomen; gedurende de periode 1981-1983 is de gemiddelde jaarlijkse ODA-hulp aan de minst-ontwikkelde landen ongeveer gelijk gebleven aan het overeenkomstige bedrag van de periode 1976-1980. Ook de schuldenpositie van de minst-ontwikkelde landen is de laatste jaren aanzienlijk verslechterd. Tussen 1978 en 1984 stegen de totale midden- en lange-termijnschulden van de minst-ontwikkelde landen met 70% tot een bedrag van US\$ 27 miljard.

De werkgroep is van mening dat alles in het werk gesteld moet worden om de doeleinden van het SNPA op zo kort mogelijke termijn te bereiken. Ten aanzien van de uitvoering van het SNPA heeft de UNCTAD een belangrijke taak toegewezen gekregen en het ligt voor de hand dat de Nederlandse regering de UNCTAD hierbij op alle mogelijke wijzen ondersteunt.

Wanneer we spreken over de minst-ontwikkelde landen, hebben we het vooral over de meeste Afrikaanse landen beneden de Sahara. Onlangs heeft de Wereldbank voor het gehele gebied beneden de Sahara een gezamenlijk en ambitieus actieplan opgesteld.<sup>34)</sup> Ook dit actieprogramma verdient – naast SNPA – ondersteuning en vooral praktische uitwerking. In de minst-ontwikkelde landen lijken institutionele en structurele veranderingen hard nodig; het marktsysteem bestaat slechts in een rudimentaire vorm, de aantallen mensen die uitsluitend voor eigen – gering – verbruik produceren zijn groot, afhankelijkheidsrelaties komen te vaak voor, de problemen van de kleine boeren en landloze arbeiders zijn overweldigend.

Het is niet aan ons om bepaalde ontwikkelingsmodellen aan deze landen op te dringen. Het is en blijft hún ontwikkeling. Soms wordt in analyses een pleidooi gevoerd voor maatregelen die, op basis van bijvoorbeeld de neo-klassieke economische benadering, moeten leiden tot een goed functionerende markteconomie.<sup>35)</sup> Wij betwijfelen of dergelijke visies – overigens

bestaande uit tal van waardevolle elementen – zonder meer geprojecteerd mogen worden op de zeer problematische situatie van bijvoorbeeld Afrika. In deze landen gaat het momenteel om overleven, niet meer en niet minder. De economische structuren kunnen en mogen niet geïsoleerd worden beschouwd van de maatschappelijke context. Dat maakt het denken over ontwikkeling weliswaar complex, maar het is wel de consequentie van een visie die 'ontwikkeling' nadrukkelijk wil zien in het perspectief van de cultuur van een land. Grondige analyse van de achterstand, kennis van de cultuur en dialoog over mogelijke oplossingen (ook in internationaal verband) zijn instrumenten om de minst-ontwikkelde landen verder te helpen.

## 8. SLOTBESCHOUWING EN CONCLUSIES

Van onderontwikkeling – zo werd in dit hoofdstuk gesteld – is vooral dan sprake wanneer bijvoorbeeld economische vooruitgang toch geen wezenlijke ontwikkelingseffecten heeft omdat die vooruitgang niet is ingebed in een proces van structurele maatschappijontwikkeling. Inkomensverdeling blijkt vaak samen te hangen met de politiek-sociale cultuur van een land. Deze cultuur is in het verleden nogal eens veronachtzaamd en mede daardoor bleken economische ontwikkelingsinspanningen niet effectief. Echter dit effectiviteitsmotief staat in de schaduw van een ander motief, namelijk dat van de eis dat Derde-Wereldlanden in staat moeten zijn om vorm te geven aan de eigen maatschappelijke ontwikkeling. Daarom past het niet dat economische modellen en theorieën, die vaak op westerse leest zijn geschoeid, zonder meer worden geprojecteerd op ontwikkelingslanden, waarbij het eigen karakter van deze landen onvoldoende in het oog wordt gehouden. Betekent dit nu dat wij ons afzijdig moeten houden van de interne ontwikkelingen in de Derde Wereld? Geenszins. Het is een gezamenlijke opgave om het proces van bestrijding van honger, armoede en onderontwikkeling vooruit te sturen. Daarin hebben ook wij een taak, niet vanuit bevoogding, maar vanuit verantwoordelijkheid. Dat deze verantwoordelijkheid zich ook uitstrekt tot het kritisch bevragen van de rol van onze eigen samenleving en het mondiale spel van economische, politieke en andere krachten, werd reeds eerder in dit rapport aangegeven. Het gaat ons om een dialoog die inhoudsvol en zinvol is. Met name ten behoeve van die dialoog hebben wij in dit hoofdstuk stilgestaan bij de sociaal-economische aspecten van nationale ontwikkeling.

In de sociaal-economische benadering van het ontwikkelingsvraagstuk is vroeger bij herhaling gepleit voor economische groei, voor het beter functioneren van markten of juist voor rigide planning, voor (veelal) grootschalige projecten enz. De situatie in de Derde Wereld heeft aangetoond dat er meer nodig is dan een dergelijke, grofmazige beleidsaanpak. Recht doen aan ontwikkeling betekent dat men oog heeft voor de specifieke situatie en achtergronden van de politieke, sociale en geestelijke cultuur. Pas als dat gebeurt krijgt het denken over economische ontwikkeling zin. Om deze reden werd in dit hoofdstuk gepleit voor een vergroting van zeggenschap en macht voor diegenen die in de marge van de samenleving verkeren, bijvoorbeeld de onderdrukte landbouwer en de arme stedeling. Politieke beslissingsmacht zal in veel gevallen gespreid moeten worden, niet alleen vanwege de complexiteit van lokale en regionale situaties, maar vooral om veel meer mensen te betrekken bij en deelachtig te maken aan 'ontwikkeling'. Economische ontwikkelingsinspanningen als zodanig zijn weinig zinvol als deze niet zijn ingebed in een goed ontwikkelingsbeleid dat aan alle groepen ten goede komt en dat zich uitstrekt over tal van maatschappelijke terreinen.

Vanuit een op de specifieke noden en behoeften gerichte optiek heeft de werkgroep aandacht besteed aan de informele sector van de economie. Deze kleinschalige activiteiten zijn van buitengewoon groot belang voor de bevolking en met name voor vrouwen. Deze sector zal in ontwikkelingspolitiek nadrukkelijk een rol moeten spelen. Nader toegespitst werden in dit hoofdstuk op basis van eerder in dit rapport geformuleerde uitgangspunten de volgende standpunten ingenomen.

32) Zie: V.A.M. Beermann, Hulp voor de armste landen, *Economisch Statistische Berichten*, 70e jaargang, nr. 3516, 31 juli 1985.

33) UNCTAD, *The Least Developed Countries: 1984 Report*, United Nations New York, 1984.

34) Dit actieprogramma omvat het formuleren van nationale rehabilitatie- en ontwikkelingsprogramma's, het herstellen en het onderhouden van bestaande infrastructuur, het formuleren van programma's die gericht zijn op het beter functioneren van bestaande voorzieningen voor onderwijs, gezondheidszorg, landbouwonderzoek en bosbouw, en het ondersteunen van wijzigingen in het overheidsbeleid die leiden tot een betere werking van het prijs- en marktmechanisme. *Toward Sustained Development in Sub-Saharan Africa*. World Bank, Washington D.C., 1984.

35) Zie: Gerald M. Meier, *Emerging From Poverty: The Economics That Really Matters*, Oxford University Press, Oxford, 1984.

- a. Armoede dient mede te worden bestreden door structurele machtsverschuivingen die ertoe leiden dat alle bevolkingsgroepen profiteren van vergroting en verbreding van de voedselproductie, uitbreiding van de werkgelegenheid, toename van onderwijs en training, verbetering van de infrastructuur en dergelijke.
- b. Een wezenlijke voorwaarde voor de in punt a. geschetste situatie is dat er meer van deze goederen en diensten worden geproduceerd en dat de armste bevolkingsgroepen – ondermeer door de bevordering van produktieve werkgelegenheid – in staat worden gesteld deze goederen en diensten af te nemen.
- c. Het inzicht groeit dat een goed landbouw- en plattelandsontwikkelingsbeleid een zeer belangrijke voorwaarde is voor een snellere ontwikkeling. In dit beleid zal grote aandacht moeten worden gegeven aan de bevordering van handel en afzet, de verbetering van de positie van de kleine boer(in), stimulering van kleine produktie-eenheden, doorbreking van onrechtvaardige structuren (meer aandacht voor landhervorming) en vergroting van technische en maatschappelijke kennis. Daarbij zal bijzondere aandacht moeten worden geschonken aan behoud en conservering van de natuurlijke hulpbronnen om ook in de toekomst van de produktie verzekerd te zijn (rentmeesterschap).
- d. Steden in de Derde Wereld zullen in omvang toenemen en de problemen zullen groeien. Omdat maatregelen gericht op 'retourmigratie' nergens succesvol zijn gebleken, zal het ontwikkelingsbeleid zich moeten richten op een afname in de toeloop naar steden, onder meer door een goede aanpak van de ruimtelijke ordening en versterking van de secundaire centra, door stedelijke bedrijvigheid niet te bevorderen boven plattelandsactiviteiten en vooral door middel van doorbreking van politieke en economische machtsconcentraties. Daarnaast zal de leefbaarheid van de steden vergroot moeten worden. Dit vereist een samenstel van maatregelen op politiek, sociaal, economisch en cultureel gebied.
- e. Industrialisatie en technologie – mits geplaatst in een maatschappelijk ontwikkelingsperspectief – kunnen belangrijke bouwstenen zijn voor de sociaal-economische vooruitgang in de ontwikkelingslanden. Van groot belang hierbij is een beter en rechtvaardiger werkende (wereld)markt. Protectie kan in de eerste ontwikkelingsfase zinvol en verstandig zijn. Kleinschalige activiteiten – bijvoorbeeld associatieve bedrijven – zullen in het ontwikkelingsbeleid een veel centralere betekenis moeten krijgen. De keuze van technologie voor ontwikkelingslanden mag niet worden opgedrongen, maar zal primair gericht moeten zijn op lokale behoeften en omstandigheden. De toepassing van de huidige technologische innovatie in ontwikkelde landen kan de positie van de Derde Wereld nadelig beïnvloeden en behoeft daarom kritische bezinning.
- f. Kritische noten worden geplaatst bij het projecteren van op westerse leest geschoeide ontwikkelingsmodellen op de Derde Wereld. Deze modellen kunnen niet als norm fungeren en hun analyse is vaak te beperkt. Tussen de gespreide verantwoordelijkheid en de neo-klassieke (markt)benadering van de economie bestaan raakvlakken met dien verstande dat de organisatie en werking van de economie genormeerd worden door en daarmee ondergeschikt zijn aan gerechtigheid, solidariteit en rentmeesterschap.
- g. Bijzondere aandacht dient gegeven te worden aan de positie van de minst-ontwikkelde landen, die nog steeds in belangrijke mate zijn aangewezen op buitenlandse hulp. Hun afhankelijkheid zal moeten worden omgezet in de mogelijkheid om zelf vorm te geven aan het proces van ontwikkeling. Daarmee is wederom de onlosmakelijke band tussen sociaal-economische ontwikkeling en de maatschappelijke context aangeduid. Deze context staat in het nu volgende hoofdstuk centraal.

### III. DE MAATSCHAPPELIJKE CONTEXT VAN ONTWIKKELING

#### 1. INLEIDING

In het vorige hoofdstuk werd met name stilgestaan bij verschillende economische aspecten van de nationale ontwikkeling van Derde-Wereldlanden. Daarmee is een belangrijk deel van het ontwikkelingsvraagstuk aangeroerd. Echter wanneer de economische aspecten – zoals economische groei, inkomen per hoofd van de bevolking, productiecijfers en exportmogelijkheden – niet in hun maatschappelijke context worden gezien, is het gevaar aanwezig dat het denken over ontwikkeling slechts leidt tot een beleid met marginale en soms zelfs negatieve effecten. Gestreefd moet worden naar zodanige voorwaarden dat ontwikkelingsinspanningen (hetzij vanuit ontwikkelingslanden zelf, hetzij met behulp van derden) een optimaal resultaat hebben. Naar de mening van de werkgroep is het in dit kader noodzakelijk om de samenhang tussen sociale, culturele, politieke, geestelijke, economische en andere factoren centraal te stellen. Verschillende argumenten pleiten voor dit standpunt.

In de eerste plaats moet worden vastgesteld dat ontwikkeling meer is dan een uitsluitend economisch proces. Binnen ontwikkelingslanden bestaan vanzelfsprekend tal van doelstellingen die van niet-economische aard zijn. In de dialoog tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden – een dialoog die niet beperkt mag worden tot het regeringsniveau – zullen deze niet-economische aspecten een belangrijke plaats moeten innemen.<sup>36)</sup>

In de tweede plaats bestaat het grote risico dat ontwikkelingsmodellen in de praktijk mislukken indien onvoldoende rekening wordt gehouden met lokale of regionale situaties.<sup>37)</sup> Deze problemen doen zich bijvoorbeeld voor wanneer men in landbouwprogramma's te weinig oog heeft voor de rol die vrouwen spelen in de agrarische structuur.

In de derde plaats dwingen politieke ontwikkelingen in de Derde Wereld – gedacht kan worden aan de toestand in Iran, Libië, Zuid-Afrika, enz. – tot heroriëntatie op 'ontwikkelingsmodellen'. In dit kader merkte K.J. Hahn op dat het Westen deze ontwikkelingen met een tweetal, los van elkaar staande strategieën tegemoet treedt. Enerzijds is er een primair economische invalshoek, die vanuit traditioneel economische inzichten aandacht heeft voor een intercontinentale 'marktpolitiek'. Tevens heeft men oog voor de door de Verenigde Staten verleende militaire steun aan rechtse groeperingen. Wegen die naar rechtvaardige politieke oplossingen zouden kunnen leiden staan in deze benadering op de achtergrond. Anderzijds is er een benadering die op grond van ethische overwegingen de nadruk legt op onbaatzuchtige hulp in de geest van solidariteit en begrip. In deze visie wordt de wereld gezien als een omvattende gemeenschap van vrije volkeren die elkaars noden willen begrijpen en bestrijden. Beide benaderingen die los van elkaar staan blijken geen adequate bijdrage te kunnen leveren aan de oplossing van problemen die zich in tal van Derde-Wereldlanden voordoen. De eerste niet omdat zij de tegenstellingen in de wereld verscherpt, in plaats van deze op te lossen, de tweede niet omdat ze die tegenstellingen niet ziet. Om deze reden pleit Hahn – en hierin is hij niet de enige – voor een nieuwe geestelijk-cultureel-politieke aanpak, die de nadruk legt op de samenhang van verschillende maatschappelijke aspecten en die landen en volken ertoe beweegt hun vrijheid zo te gebruiken dat mensen in die landen werkelijk vrij, gelukkig en in rechtvaardigheid kunnen leven.<sup>38)</sup> Deze aanpak, die vanzelfsprekend mede door ontwikkelingslanden zelf gedragen zou moeten worden, zal – zo voegen wij eraan toe – de maatschappelijke effectiviteit van economische ontwikkelingsas-

36) Vgl. J.A. Goldthorpe, *De Derde Wereld. Een sociologische benadering van de ontwikkelingsproblematiek*, 's-Gravenhage 1979, blz. 169-170.

37) *Ib. blz. 75-76.*

38) K.J. Hahn, 'Escalatie in de Derde Wereld', *Christen Democratische Verkenningen*, nr. 5/85, blz. 193-194.

pecten ten goede kunnen komen. Het gaat hier niet om het ontwikkelen van nieuwe westerse ontwikkelingsconcepties die op de Derde Wereld worden geprojecteerd, maar om het centraal stellen van de omstandigheden in de Derde Wereld. Op deze wijze komen ontwikkelingslanden in een betere positie om vorm te geven aan hun eigen ontwikkeling.

In dit hoofdstuk komen enkele aspecten aan de orde die van invloed zijn op het ontwikkelingsproces. Uiteraard kunnen slechts een beperkt aantal onderwerpen worden aangeroerd. Deze – enigszins uiteengegane – onderwerpen blijken bij nadere beschouwing doorgaans met elkaar samen te hangen en op elkaar in te werken. Het gaat niet om willekeurige of toevallige verbanden, maar ten diepste om het feit dat ontwikkeling primair een maatschappelijk proces is dat alle terreinen raakt. Ontwikkelingssamenwerking is dan ook in de eerste plaats een ontmoeting van culturen. Hierop wordt aan het einde van dit hoofdstuk teruggekomen. Het eerst zal worden stilgestaan bij de bevolkingsgroei, een onderwerp dat een belangrijke verbindingsschakel vormt tussen sociaal-economische aspecten en de maatschappelijke context van het ontwikkelingsvraagstuk.

## 2. BEVOLKINGSGROEI

Een van de meest wezenlijke vraagstukken voor de Derde Wereld – met name voor de armste landen – betreft de groei van de bevolking. In hoofdstuk II werd reeds vermeld dat de bevolking in ontwikkelingslanden een jaarlijks groeipercentage kent dat varieert van iets beneden de 2 tot meer dan 3. Voor ontwikkelingslanden gezamenlijk bedraagt deze groei momenteel 2% per jaar, wat aanzienlijk lager is dan in 1965 (toen  $\pm 2,4\%$ ). Deze daling is echter vrijwel volledig het gevolg van het gedaalde geboortecijfer in China. Wanneer de demografische ontwikkelingen op wat langere termijn worden bezien, is de conclusie onontkoombaar dat het bevolkingsvraagstuk zeer nijpend zal worden. De wereldbevolking omvat momenteel een kleine 5 miljard mensen. De Wereldbank heeft diverse berekeningen gemaakt en voorspelt tot ver in de 21e eeuw een explosieve groei: 6,2 miljard wereldbewoners in 2000, 8,5 in 2025, 10 in 2050 en 11,2 miljard in 2100. Deze snelle groei voltrekt zich dan met name in de ontwikkelingslanden. In 1950 woonden daar ongeveer 2 maal zoveel mensen als in de ontwikkelde landen (1,7 tegen 0,8 miljard), in 1980 was die verhouding 3:1. Deze situatie – die tevens belangrijke politieke consequenties heeft – zal voorlopig niet tot staan worden gebracht.<sup>39</sup> Zelfs bij een snelle daling van het geboortecijfer zal de bevolking van de ontwikkelingslanden in 2050 verdubbeld zijn en ongeveer 7 miljard personen omvatten.<sup>40</sup> De bevolkingsgroei na het jaar 2000 wordt op beslissende wijze beïnvloed door de ontwikkeling van het geboortecijfer in de komende 20 jaren. De werkelijke bevolkingsomvang in het jaar 2050 is vooral afhankelijk van de ontwikkeling van de geboortecijfers in de komende decennia. Als het geboortecijfer niet versneld afneemt, zal de bevolkingsomvang van de Derde Wereld ongeveer een kwart, wellicht zelfs eenderde, groter zijn dan de geprojecteerde 7 miljard mensen. Of het geboortecijfer daadwerkelijk kan worden teruggebracht zal in belangrijke mate worden bepaald door de toekomstige sociaal-culturele en sociaal-economische ontwikkeling in de Derde Wereld. Wat hiervan ook zij, de demografische ontwikkelingen – voorzover nu valt te overzien – tenderen naar een situatie waarin een zeer groot deel van de wereldbevolking in ontwikkelingslanden woonachtig zal zijn. Schattingen wijzen zelfs op een percentage van 87. De snelste groei zal zich voordoen in Afrika, daarna volgen Zuid-Azië en Latijns-Amerika, terwijl overige delen van de wereld een veel geringere bevolkingsaanwas zullen kennen.

De hier geschetste snelle bevolkingsgroei heeft zonder twijfel nadelige gevolgen voor ontwikkelingslanden in de vorm van remmingen op ontwikkeling. Hiervoor zijn verschillende redenen aan te voeren. Een snelle groei betekent dat de beschikbare hoeveelheid kapitaal per persoon afneemt met alle negatieve gevolgen van dien voor de inkomensontwikkeling.<sup>41</sup> Voorts zal een snelle bevolkingsgroei de beschikbare hoeveelheid natuurlijke hulpbronnen doen afnemen. Daarnaast leidt snelle bevolkingsgroei tot een samenhangend complex van problemen op het terrein van het milieu, de bestaansmogelijkheden op het platteland, de trek naar en het bestaan in de steden.<sup>42</sup>

Over de oorzaken van de bevolkingsgroei liepen de meningen in het recente verleden zeer uiteen. In hoofdzaak ging het om de vraag of de bevolkingsgroei de oorzaak was van armoede of dat het verband juist omgekeerd lag, zoals door veel ontwikkelingslanden werd betoogd. De eerste invalshoek zocht de oplossing in een rigoureuze geboortebepaling, de tweede benadering had veel meer oog voor het vraagstuk van sociaal-economische ontwikkeling en dergelijke (bevolkingsgroei zou in die visie dus een afgeleid probleem zijn). Momenteel bestaat meer overeenstemming. Snelle bevolkingsgroei wordt zowel beschouwd als oorzaak en als gevolg van de armoede. Deze visie hangt samen met onderzoeken waaruit blijkt dat family-planning-programma's slechts dan effect hebben wanneer deze zijn ingebed in een veel breder ontwikkelingsbeleid. Een dergelijk beleid – dat door de werkgroep wordt ondersteund en spoort met de door ons voorgestane aanpak van het ontwikkelingsvraagstuk – zou zich met name moeten richten op verbetering van de armoedetoestand, de positie van de vrouw, het sociaal-economisch klimaat, de gezondheidszorg, kindersterfte, de inkomensverdeling en het onderwijs.<sup>43</sup> Family-planning-programma's zullen vooral in de sfeer van goede voorlichting moeten plaatsvinden. Uiteraard zijn er voorbeelden te geven van een agressieve aanpak van het bevolkingsvraagstuk, die gezien de doelstellingen, nog effectief waren ook. In dit verband mag China niet onvermeld blijven. Echter het is niet de effectiviteit die bij dergelijke vraagstukken de doorslag mag geven. Op grond van morele en ideële motieven acht de werkgroep vormen van dwang niet toelaatbaar. Juist vanwege deze principiële stellingname zal naar onze mening het bredere beleidskader in relatie tot het bevolkingsvraagstuk met kracht ter hand moeten worden genomen.

## 3. DE ROL VAN DE STAAT EN DE POLITIEK

De rol van de staat in ontwikkelingslanden is – gelet op het complex van vraagstukken waar men mee worstelt – zeer belangrijk. Niet dat een overheid ontwikkeling kan 'maken', maar ze kan ontwikkeling wel stimuleren en richten. Daarom is het van veel betekenis wie in een ontwikkelingsland de politieke en militaire machthebbers zijn, en met welke sociaal-economische en/of sociaal-culturele, regionale groepen deze zijn verbonden. Zij hebben geen neutrale visie op ontwikkeling, maar hebben bepaalde oogmerken en daartoe worden coalities gevormd met enerzijds andere landen, anderzijds met groepen en machten in hun eigen land.

Politieke macht heeft zijn grenzen en behoort zichzelf ook grenzen te stellen. Wat is de rol van de centrale overheid in een ontwikkelingsland, wat is de betekenis van regionale en lokale overheden en welke ruimte laten de verschillende overheden de groepen in de samenleving waarmee zij niet verbonden zijn? Dit zijn vragen waarmee het beleid met betrekking tot ontwikkelingssamenwerking telkenmale nadrukkelijk wordt geconfronteerd. Zeer duidelijk komt dit vraagstuk naar voren bij de spanningen die bestaan tussen het benadrukken door de regeringsleiders van ontwikkelingslanden van de noodzaak van

39) Vgl. H. van Leusden, 'Het wereldbevolkingsvraagstuk: perspectief achter de getallen?', *Internationale Spectator*, jrg. 38, nr. 12 (december 1984) blz. 690-701.

40) Zie World Bank, *World Development Report 1984*, blz. 73-77.

41) Carlo M. Cipolla, *The Economic History of World Population*, Harmondsworth, 1974, blz. 104-105.

42) Vgl. C.W. Schouten, 'De groei begrensd', SMO-boek 1983, blz. 34.

43) Van Leusden, o.c. blz. 691-692.

politieke stabiliteit aan de ene kant en het niet-gerechtigd zijn van een handhaving van de status quo aan de andere kant.

Met name in Azië en Afrika zijn vele ontwikkelingslanden pas sinds korte tijd onafhankelijk. Zij hebben een eigen sociaal-politieke en culturele achtergrond, en kennen dikwijls niet de werking van vormen van democratie zoals die in Europa na langdurige strijd tijdens de laatste eeuw zijn bereikt. Hun landsgrenzen zijn historisch, als kolonie, vaak extern bepaald, en verschillende etnisch-culturele groepen zijn binnen die grenzen bijeengehouden en moeten nu samen verder. Dat veel ontwikkelingslanden pluriforme staten zijn, betekent ook dat lokale en regionale gemeenschappen dikwijls een belangrijke eigenheid bezitten en veelal de integratiekaders vormen waarin mensen zich opgenomen weten. Hier komen de sociaal-culturele hoedanigheden veel duidelijker tot hun recht dan in het nationale kader, met zijn ver weg liggende en toch overheersende hoofdstad. Het is dan ook van belang dat men bij het denken over ontwikkeling zich realiseert dat achter de façade van een centraal regeringsapparaat (inclusief de daaraan gekoppelde bureaucratie) doorgaans complexe maatschappelijke situaties schuil gaan.

Na de dekolonisatie gingen de ontwikkelingslanden in politiek opzicht hun eigen weg – zonder dat dit ten koste ging van participatie in internationale netwerken –, hetgeen overigens niet wegnam dat politiek-bestuurlijke instituties uit de koloniale tijd vaak werden overgenomen. Ook het westerse partijenstelsel vond her en der zijn imitatie, maar omdat in feite medezeggenschap van niet-centrale groepen in de opbouw van de samenleving zeer zwak was, was het democratisch effect van deze wijze van politieke organisatie niet groot.

De opkomst van nieuwe staten bracht allereerst nieuwe politieke machtsvorming aan de top. De nieuwe nationale leiders zagen veelal sterke regeringen onder hun leiding als de enige uitweg voor de zich aandienende maatschappelijke vraagstukken. Daartoe beschouwden de leiders zichzelf en hun partijen als de representanten van het volk, en werd bijgevolg het één-partij-systeem in een aantal ontwikkelingslanden, soms duidelijk militair ondersteund, regel. De structuur van veel nieuwe ontwikkelingsstaten was doorgaans ingewikkeld. Lokaal, regionaal en – in Afrika – stampatriotisme leverden een gevaar op voor het uiteenvallen van de staat en mede ter beteugeling van dit gevaar werd gekozen voor een model van 'overcentralisatie'. Maar vanuit de hoofdstad werd het gehele land dikwijls niet rechtstreeks bereikt: de uitvoering van beleidsmaatregelen moest vaak geschieden door tussenkomst van politieke bemiddelaars, staande tussen centrale overheid en regionale en lokale gemeenschappen.

Dit alles had tot gevolg dat de jonge staten een broos karakter vertoonden. Vanwege de wankelende politieke structuur ontstond een discrepantie tussen het formele gezag van een nationale leider of partij en de feitelijke macht die men bezat. De discrepantie en de hiervoor aangeduide relatieve autonomie van de inheemse politieke processen leidden ertoe dat de gedekoloniseerde landen als – in Myrdal's termen – 'zachte staten' beschouwd konden worden (het 'zachte' heeft overigens geen betrekking op de wijze van machtsuitoefening: die was en is vaak 'hard').

Binnen deze staten keerde de centrale overheid zich niet tegen machtsuitoefening van elites, die vaak juist als haar bemiddelaars optraden. Daarom kwam het regelmatig voor dat op centraal niveau uitgevaardigde wetten (bijv. ten aanzien van landhervorming) nauwelijks in de praktijk doorgevoerd werden. In meer algemene zin kan worden gesteld dat de sociaal-politieke macht in veel ontwikkelingslanden maar weinig controle ondervindt. Hierdoor kon op verschillende niveaus corruptie gemakkelijk in omvang toenemen. Sommige landen, zoals Tunesië en Singapore, wisten de corruptie terug te dringen, anderen (bijvoorbeeld Ghana en Indonesië) waren in dit opzicht beduidend minder succesvol. In diverse communistische regimes werd corruptie in de hand gehouden, zij het dat daarvoor een systeem van dwang

en andere vormen van corruptie in de plaats kwam.<sup>46</sup> Zodoende ontstond een complex patroon van politieke relaties binnen ontwikkelingslanden. Niet alleen in Afrika en Azië, ook in Latijns-Amerika manifesteerde zich dit vraagstuk. Lokale en regionale, raciale en klasseverschillen drukten daar hun stempel op het – vaak grillige – politieke gebeuren en verder mag de werkelijke betekenis van partijen in het politieke leven niet overtrokken worden. De hoofdbronnen van de politieke dynamiek lagen (en liggen) in feite elders: het leger, de kerk, pressiegroepen, vakbonden, ondernemingen, invloed van de Verenigde Staten, etc.<sup>47</sup> En zo blijkt ook hier dat in ontwikkelingsprocessen rekening moet worden gehouden met de grote sociaal-culturele en economische verscheidenheid die ook – maar niet altijd even zichtbaar – op politiek terrein tot uitdrukking komt.<sup>48</sup>

In hoofdstuk I werd aangegeven dat ontwikkeling niet impliceert dat politieke instituties van ontwikkelingslanden zouden moeten evolueren in de richting van de rijke landen. Ook op dit terrein moet recht worden gedaan aan de sociaal-culturele eigenheid van ontwikkelingslanden.

Echter tegelijkertijd moeten we constateren dat de politieke structuur van diverse ontwikkelingslanden – niet in de laatste plaats in Afrika – een rem vormt voor de noodzakelijke ontwikkeling. In die situatie kan niet worden berust. Hoewel het begrip 'politieke ontwikkeling' op tal van wijzen kan worden ingevuld zal een zodanig ontwikkelingsproces moeten worden nagestreefd, dat mensen, groepen en organisaties in deze samenleving tot hun recht kunnen komen. Juist dit uitgangspunt conflicteert echter met de dikwijls harde, politieke praktijk waarin zulke groepen en organisaties niet worden bevorderd, maar weggedrukt. Wanneer de politieke ontwikkeling wel zou kunnen aansluiten bij de leef- en denkwereld van mensen zelf komt een politieke infrastructuur in zicht, die stellig meer effect heeft dan het louter roepen om verkiezingen of een meer-partijenstelsel. In concreto gaat het om de opbouw van partijen, vakbonden, boerencoöperaties, ondernemersorganisaties en dergelijke. Bevordering van de mensenrechtensituatie is daarbij uiteraard essentieel. Deze 'samenlevingsopbouw' zal vooral door niet-gouvernementele organisaties gedragen kunnen worden. Deze meer gedifferentieerde benadering zal de politieke stabiliteit ten goede komen, en een stabiliteit die recht doet aan de maatschappelijke verscheidenheid blijft een niet onbelangrijke voorwaarde voor ontwikkeling. Een extern gestimuleerde politieke ontwikkeling zal deze benadering kunnen bevorderen. En juist dat maakt duidelijk dat ontwikkelingssamenwerking zich op verschillende niveaus zal dienen te bewegen en dat zij mede een politiek karakter draagt. Ongetwijfeld zullen daarbij barrières moeten worden genomen want steun aan niet-gouvernementele organisaties wordt door centrale overheden lang niet altijd bevorderd.

#### 4. MENSENRECHTEN

In een ontwikkelingsproces, dat 'ontwikkeling' wil zien in menselijke termen mag nooit voorbij worden gegaan aan het vraagstuk van de mensenrechten. Van christenen – waar ook ter wereld – mag een actieve inbreng worden verwacht. De mens is geschapen naar Gods beeld. Daarom bepleiten zij de volstreekte gelijkwaardigheid van mensen, die zich – zonder discriminatie – naar hun eigen aard moeten kunnen ontplooiën. Ontwikkeling zal mede op die ontplooiing moeten zijn gericht. Vanuit de Katholieke Kerk en de Wereldraad van Kerken, maar ook vanuit basisbewegingen zijn vele geluiden naar voren gebracht die niet mogen

46) Vgl. J.E. Goldthorpe, o.c. blz. 257 e.v.

47) J.P. Bernard, e.a., *Guide to the Political Parties of South America*, Hammondsworth, 1973.

48) Vgl. C. Fred Bergsten, Robert O. Keohane and Joseph S. Nye jr., 'International economics and international politics: a framework for analysis', in C. Bergsten, L.B. Krause (ed) *World politics and international economics*, Washington D.C., 1975, blz. 36.

verstommen. De evangelische interpretatie van wat ontwikkeling moet zijn dwingt tot een actief mensenrechtenbeleid.

Het grote probleem dat zich bij het mensenrechtenvraagstuk voordoet betreft de verschillende posities die hierbij worden ingenomen. Vaak blijken Noord en Zuid verschillende accenten te leggen, terwijl daarnaast de Oost-West-tegenstelling van invloed is. Verschillende benaderingen komen in deze paragraaf aan de orde.

In het Westen werden (en worden) mensenrechten vooral beschouwd als burgerlijke en politieke vrijheden en rechten voor de individuele persoon. Vanwege deze gerichtheid op het individu hebben maatschappelijke aspecten van het mensenrechtenvraagstuk in de westerse samenleving doorgaans meer op de achtergrond gestaan dan in andere culturen. Economische en sociale rechten van de mens, voor zover deze al een rol speelden, werden altijd vooraf gegaan door politiek-juridische rechten. Wel heeft het begrip 'rechten van de mens' in de loop van de tijd in het Westen een steeds bredere betekenis gekregen. Dat kan wat betreft de Nederlandse situatie worden geschetst aan de hand van de rol die de grondrechten in de laatste eeuw in onze samenleving hebben gespeeld; een ontwikkeling die haar neerslag heeft gevonden in de formuleringen in de Grondwet. Aanvankelijk hielden deze voor de burger een aantal vrijheden in (vrijheid van meningsuiting, vrijheid om te vergaderen en zich te verenigen, vrijheid van onderwijs), die impliceerden dat de taak van de overheid passief was en doorgaans beperkt kon worden tot het garanderen van die vrijheden. Voor een ingrijpen was slechts plaats wanneer de rechten van anderen werden geschaad. Dit was het tijdperk van de klassieke grondrechten. Gaandeweg vatte de mening post dat het waarborgen van deze vrijheden onvoldoende voorwaarde was om de burger werkelijk deel te laten hebben aan de samenleving. Een actievere opstelling van de overheid werd daarom nodig geacht en vond vervolgens plaats op de terreinen van onderwijs, maatschappelijke zorg en dergelijke. Ook deze (sociale) grondrechten zijn daarna weer uitgebreid (huisvesting, werkgelegenheid). Het zal duidelijk zijn dat de juridische betekenis – vooral waar het de afdwingbaarheid betreft – van klassieke en sociale grondrechten in onze sociale rechtsstaat niet dezelfde is. De nakoming van de eerste soort rechten kan gemakkelijker worden afgedwongen dan de tweede soort. Bij de laatste spelen de (vooral financiële) mogelijkheden van de overheid een dominante rol. De uitbreiding van de grondrechten heeft wel tot gevolg dat spanningen tussen de diverse grondrechten gemakkelijk kunnen optreden. Het gevaar bestaat dan dat verschillende hiërarchieën ontstaan die bovendien aan snelle verandering onderhevig zijn. Deze situatie is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de diversiteit in maatschappijvisies.

In niet-westerse samenlevingen wordt doorgaans anders tegen mensenrechten aangekeken. Het doel van mensenrechten, het verzekeren van een menswaardig bestaan, kan ook op andere wijze worden bereikt. Zo blijkt de idee van de geformaliseerde of gecodificeerde mensenrechten in de Afrikaanse cultuur, de Islam, het Confucianisme en het Hindoeïsme te ontbreken. Waar in het Westen de nadruk wordt gelegd op rechten die aan ieder mens van nature toekomen en die door de staat en maatschappij moeten worden geëerbiedigd, gaat het in niet-westerse culturen veeleer om religieus geïnspireerde plichten van de overheid en onderdanen, om rechten die zijn ontleend aan het lidmaatschap van een groep en om door de maatschappij en staat verleende gunsten en vrijheden die samenhangen met het verrichten van sociale en politieke plichten. Mede in het licht van deze traditie kan de kritiek uit de Derde Wereld op de westerse mensenrechtenbenadering worden verklaard; de wijze waarop het individu gebruik maakt van zijn rechten zou de gemeenschap schade kunnen berokkenen. Donnelly merkt op dat deze critici een sociaal model voor ogen lijken te hebben van een kleine hechte gemeenschap van dorps- en familieverbanden, waarbinnen ieder mens een beschermde plaats heeft. Dit beeld nu raakt in de Derde Wereld steeds meer achterhaald. Daardoor komt ook de niet-westerse visie op menswaardig bestaan onder

druk. Deze situatie leidt er overigens niet toe dat men westerse concepties gaat overnemen. Veeleer wordt de idee van mensenrechten gelijk gesteld met de eigen benadering van het waarborgen van een menswaardig bestaan. Alles wat in die benadering nuttig wordt geacht wordt als mensenrecht bestempeld.<sup>49</sup> Het komt regelmatig voor dat overheden in de Derde Wereld burgerlijke en politieke vrijheden als bedreigend ervaren voor de vorming van de nationale eenheid en de economische ontwikkeling. Het is dan ook verklaarbaar dat in die situatie aan gemeenschappelijke sociale en economische rechten en aan volkenrechten meer waarde wordt gehecht dan aan individuele burgerlijke en politieke vrijheden. Zowel in ontwikkelingslanden als in het Westen zijn 'mensenrechten' steeds uitgebreid. Ook op internationaal niveau is deze tendens waarneembaar en momenteel kennen wij tal van verdragen die beogen de menselijke waardigheid op een hoger plan te brengen. Toch laten de (recente) ontwikkelingen in de Derde Wereld zien dat totstandkoming van regelingen niet zonder meer tot een verbetering van de mensenrechtensituatie leidt (mensenrechten opgevat in westerse zin).

Dat is verontrustend omdat ook ontwikkelingslanden bijvoorbeeld de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens hebben ondertekend en ondertekening schept verplichtingen. De verklaring voor deze problematische situatie kan in belangrijke mate worden gezocht in de maatschappelijke omstandigheden in tal van ontwikkelingslanden. Zeer labiele politieke structuren, corruptie en terreur, onvoldoende 'nationbuilding', moeilijkheden op het terrein van de identiteit en solidariteit, geringe bestuurscapaciteit, slechte scholing en ongelijke kansen scheppen een klimaat waarin totalitaire en dictatoriale tendenzen een kans krijgen. Het is een hachelijke zaak om in die situatie te spreken van de bevordering van (juridische) mensenrechten, zeker wanneer deze bereikt zouden moeten worden door een toename van regels van internationale organen (bijvoorbeeld van de organisaties van de Verenigde Naties). Het inzicht groeit dat voor de bevordering van de mensenrechtensituatie, die ertoe moet leiden dat mensen zich moeten kunnen ontplooiën en hun verantwoordelijkheid voor de samenleving dragen, sociale, culturele en economische grondrechten minstens zo essentieel zijn als de klassieke vrijheidsrechten. In het Program van Uitgangpunten van het CDA wordt dan ook opgemerkt dat deze typen grondrechten onlosmakelijk aan elkaar verbonden zijn. Vanuit deze benadering dient de mensenrechtensituatie verbeterd te worden door een combinatie van een proces van ontwikkeling, dat de oplossing van maatschappelijke vraagstukken dichterbij brengt en een streven dat gericht is op een betere werking van mensenrechten. Nu deze rechten veel systematischer in de internationale rechtsorde zijn opgenomen, dienen zij ook systematischer te worden toegepast. Verdieping en daadwerkelijk effectuering moeten meer op de voorgrond worden geplaatst dan een verdere uitbouw van rechten. Uitvoeringsbepalingen, controle-organen en sancties kunnen daarbij belangrijke hulpmiddelen zijn.

Door het mensenrechtenvraagstuk in de maatschappelijke context van nationale ontwikkeling te zien en door aan te dringen op een meer fundamentele toepassing van deze rechten, moet het mogelijk worden geacht om de veiligheid en de rechtszekerheid te vergroten. Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan een ontwikkeling die de gelijkwaardigheid van mensen voorop stelt en die zich verzet tegen elke vorm van discriminatie. Wil evenwel een mensenrechtenbeleid in ontwikkelingslanden succes opleveren dan zal het moeten passen in de sociaal-culturele hoedanigheid van ontwikkelingslanden. Van dit laatste is men zich in het Westen vaak niet bewust geweest.

Het bovenstaande levert een bros en verbrokken beeld op van het mensenrechtenvraagstuk. Westerse visies botsen met niet-westerse benaderingen: individu tegenover gemeenschap, burgerlijk-politieke rechten tegenover sociale, economische en culturele rechten,

49) J. Donnelly, 'Human rights and human dignity: an analytic critique of non-western conception of human rights', *American Political Science Review*, jrg. 76, nr. 2 (juni 1982), blz. 303-316.

juridische invalshoek tegenover de meer maatschappelijke. Deze situatie is op langere termijn onhoudbaar. Hoewel het nog veel te vroeg is om definitieve standpunten in te nemen, biedt de poging, die binnen de Verenigde Naties wordt ondernomen om het recht op ontwikkeling een plaats te geven in het internationaalbestel, interessante aanknopingspunten om het mensenrechtenvraagstuk op een ander niveau te tillen. In het 'recht op ontwikkeling' wordt ernaar gestreefd de kloof tussen rechten van de mens en rechten van de staat te overbruggen. De plicht tot samenwerking tussen staten zou afgestemd moeten worden op het recht van ieder mens op een nationale en internationale orde waarin de universeel erkende rechten van de mens op een adequate wijze kunnen worden verwezenlijkt. Het doel is niet een systeem te ontwikkelen dat resultaten garandeert (bijv. claims), maar meer het bevorderen van een 'veelzijdige' economische, sociale, culturele en politieke werkwijze die is gericht op een voortdurende verbetering van het welzijn van de gehele bevolking en van alle mensen. Essentieel voor dit proces zijn de actieve, vrije en zinvolle deelneming van de gehele bevolking en alle burgers, alsmede billijke verdeling van de resultaten.<sup>50</sup> De werkgroep is van mening dat het 'recht op ontwikkeling' – hoewel er nog maar enkele eerste stappen zijn gezet – als thema grote aandacht verdient. Tevens zou de impasse tussen westerse en niet-westerse visies op mensenrechten doorbroken kunnen worden. Dat deze verschillen in benadering in het verleden de 'nationale ontwikkeling' niet ten goede zijn gekomen, lijkt moeilijk voor bestrijding vatbaar.

Wat echter nooit uit het oog mag worden verloren is dat het uiteindelijk gaat om het toegroeien naar een wereld waarin mensen tot hun recht kunnen komen en waarin gerechtigheid en naastenliefde inhoudsvolle begrippen zijn. Alle pogingen waarin dit doel wordt nagestreefd verdienen ondersteuning, niet alleen in plechtige proclamaties, maar vooral ook in de weerbarstige uitwerking van alle dag. In de mensenrechtendiscussie kunnen concessies worden gedaan aan strategieën en invalshoeken. Aan de norm van gerechtigheid en naastenliefde zal echter nimmer mogen worden getornd. Het recht op leven, bescherming tegen mishandeling en onderdrukking en geestelijke vrijheid behoren overal te worden bevochten.

## 5. VROUW EN ONTWIKKELING

Hiervoor kwam de positie van vrouwen in de Derde Wereld reeds enkele malen ter sprake. Dit onderwerp werd tot voor kort onvoldoende en soms in het geheel niet belicht. Lange tijd meende men met algemene, vooral op economische vooruitgang gerichte, strategieën de ontwikkelingslanden terzijde te kunnen staan. Hoewel positieve effecten daarvan aanwijsbaar zijn, moet toch worden vastgesteld dat in veel gevallen ontwikkelingsprojecten mislukten omdat voorbij werd gegaan aan het dagelijkse leven van families, gezinnen, mannen en vrouwen in ontwikkelingslanden.<sup>51</sup> Juist de posities van vrouwen zijn gedurende de laatste tientallen jaren door ontwikkelingsprocessen sterk gewijzigd, vaak in negatieve zin. Hoewel op het gebied van analyse en theorievorming nog het nodige moet gebeuren, wordt meer en meer duidelijk dat industrialisatie, commerciële landbouw en de introductie van de geldeconomie herhaaldelijk ongunstige gevolgen hebben voor vrouwen. Zij hebben niet in gelijke mate gedeeld in de voordelen van ontwikkeling.<sup>52</sup> Vooral in de armste delen van de wereld, waarbij met name gedacht wordt aan Afrikaanse landen ten zuiden van de Sahara, leidt dit tot een toenemende ongelijkheid tussen mannen en vrouwen op het gebied van zeggenschap, status, aanzien, arbeid, onderwijs, inkomen, gezondheid en maatschappelijke

positie. Deze situatie wordt nog schrijnender doordat vrouwen veelal de (financiële) zorg dragen voor hun gezin. De modernisering van de economie leidde en leidt niet zelden tot ontwrichting van familie- en gemeenschapsleven. Vooral de introductie van nieuwe technologieën kan aanleiding geven tot problemen in de sfeer van werkverdeling tussen mannen en vrouwen, tot abrupte wijzigingen in de sociaal-culturele patronen en tot toenemende werkdruk voor vrouwen.<sup>53</sup> Andere moeilijkheden ontstaan wanneer vrouwen geen toegang hebben tot opleidingen en kredietfaciliteiten. De achterstand van vrouwen wordt ten dele veroorzaakt door bestaande structuren, maar zeker niet in de laatste plaats door ontwikkelingsprojecten. Uit een recent onderzoek van de Verenigde Naties blijkt dat vrouwen slechts in beperkte mate profiteren van technische samenwerkingsactiviteiten. In veel gevallen werd hun positie zelfs ongunstig beïnvloed.<sup>54</sup>

De negatieve effecten van ontwikkelingsprojecten kunnen aan verschillende oorzaken worden toegeschreven. In ontwikkelingsconcepties van donorlanden komt het regelmatig voor dat de meer traditionele werkverdelingsconceptie tussen mannen en vrouwen wordt geprojecteerd op ontwikkelingslanden. Het gevolg hiervan is ondermeer dat scholingsprojecten voor mannen doorgaans betrekking hebben op het aanleren van technische bekwaamheden, terwijl vrouwenprojecten zich veel meer richten op hygiëne, kinderverzorging, en dergelijke. Deze benadering doet veelal geen recht aan maatschappelijke structuren in de Derde Wereld. Zo merkt de Wereldbank op dat, hoewel meer dan de helft van het agrarische werk wordt verricht door vrouwen, het idee van de 'mannelijke boer' hardnekkig blijft bestaan. Hierdoor zijn vele ontwikkelingsinspanningen gedoemd te mislukken. Men wijst in die landen op de belangrijke economische positie van vrouwen in de landbouw en in de stad (onder meer handelsactiviteiten), hun rol bij transport en watervoorziening, hun plaats in de bevolkingspolitiek, gezondheidsbevordering en het onderwijs. Met andere woorden: de status van de vrouw in de samenleving is van grote invloed op de effecten van ontwikkelingsinvesteringen, het peil van de bevolkingsgroei en het verband tussen sociale rechtvaardigheid, vooral ten aanzien van de armste groeperingen en de economische groei.<sup>55</sup> Vrouwen maken dus een essentieel deel uit van de ontwikkeling en leveren daaraan een belangrijke bijdrage door het verrichten van – veelal onder- of niet-betaalde – arbeid en huishoudelijke taken (schaduwarbeid). De zeggenschap over de producten van de arbeid is doorgaans gering, maar de verantwoordelijkheid voor het gezin – ook in financieel opzicht – is groot. Om deze reden past zorgvuldigheid bij het opzetten van ontwikkelingsprojecten. Het vraagstuk van de integratie van vrouwen in ontwikkeling – één van de belangrijkste doelstellingen van het in 1975 begonnen 'VN-decennium voor de vrouw' – is onzes inziens dan ook van wezenlijk belang. Uitgangspunt is dat vrouwen in positieve zin deel moeten hebben aan ontwikkelingsprocessen en dat zij op gelijke voet moeten profiteren van inspanningen op het terrein van ontwikkelingssamenwerking. Het inzicht groeit dat een goede integratie pas mogelijk is indien de doelstellingen van die ontwikkeling recht doen aan de positie van vrouwen. Men kan niet over integratie spreken zonder oog te hebben voor de ideeën en vooronderstellingen die aan een dergelijke ontwikkelingsconceptie ten grondslag liggen. Van verschillende zijden is hier terecht op gewezen.<sup>56</sup> De integratie-benadering ontmoet dan ook weerstand, een weerstand die inmiddels is uitgemond in een 'autonomiestrategie', die beoogt dat vrouwen zelf vorm kunnen geven aan ontwikkelingsdoelstellingen en aan de wegen die daartoe bewandeld moeten worden. In deze benadering zijn organisatorische en

50) P.J.I.M. de Waart, 'Recht op ontwikkeling: van utopie naar richtlijn', *Internationale Spectator*, jgn. 39, nr. 3 (maart 1985), blz. 130.

51) Vgl. o.m. Willy van Rooy, 'Vrouwen en ontwikkeling', *Onze Wereld*, no. 2, februari 1983.

52) Zie o.m. G. Lycklema, *Vrouwen en ontwikkeling: de spanning tussen integratie en autonomie*, Afschidsrede L.H. Wageningen, maart 1984 blz. 11 en de rede *Autonomy and Integration* van minister E.M. Schoo, 18-04-'85.

53) Concrete voorbeelden vindt men in: Bea Groen, 'Aangepaste technologie aangepast aan wie?', *MO-kroniek*, nr. 38, juni/juli 1985, blz. 13-14; E. Dale en Y. Stevens, 'Rural women and Africa and technological change: Some labour issues', *Labour and Society*, 6/81, nr. 2 april blz. 149-162.

54) E.M. Schoo, o.c. blz. 2.

55) The World Bank, *Annual Report 1984*, Washington D.C., 1984, blz. 66-69.

56) Vgl. Lycklema, o.c. blz. 5 e.v. en Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking, *Advies vrouwen en ontwikkeling*, april 1985, blz. 26-28.



inhoudelijke aspecten te onderscheiden. Wat betreft de organisatorische aspecten kan gewezen worden op het ontstaan van nationale en internationale netwerken van vrouwen (organisaties), het opnemen van vrouwen in beleidsbepalende organen en het zelfstandig tot stand brengen van ontwikkelingsconcepties door vrouwen. Meer inhoudelijk gaat het in de autonomiestrategie om versterking van de rechtspositie, zeggenschap over eigen lichaam en leefsituatie, werkgelegenheid en economische zelfstandigheid, herverdeling van gezinstaken en aanwending van nieuwe technologieën.<sup>57)</sup> Ook in de Derde-Wereldlanden neemt de roep om autonomie toe. Echter, één ontwikkelingsconceptie, die recht zou moeten doen aan de rol van vrouwen in alle landen, is moeilijk denkbaar. Daarvoor is het beeld te verbrokken en een blauwdruk kan niet gegeven worden, juist omdat de situaties van vrouwen in de Derde Wereld zo verschillend zijn.<sup>58)</sup> Ook deze stellingname wijst op de noodzaak om de lokale omstandigheden waarin vrouwen verkeren en de positie die zij in hun samenleving innemen centraal te stellen. Daarom is het van belang vrouwen uit de Derde Wereld zelf aan het woord te laten, in plaats van westerse en andere visies te projecteren op de daar heersende omstandigheden. Verder is het naar onze mening zo dat ontwikkeling van uitsluitend mannen geen maatschappij-ontwikkeling is, maar scheefgroei die tot rampen leidt. De rol van vrouwen als dragers van ontwikkeling moet, veel meer dan in het verleden het geval was, nadrukkelijk op de voorgrond worden geplaatst. Alleen zo kan een ontwikkelingsproces in gang worden gezet, waarin zowel mannen als vrouwen volwaardig participeren en waarvan de vruchten aan beide ten goede komen.

## 6. MEDIA

De media hebben zich ontwikkeld van eenvoudige hulpmiddelen voor menselijke communicatie tot omvangrijke technologische complexen. Het zijn bedrijven geworden die culturele producten voortbrengen: waarden, ideeën, normen en beelden. Helaas zijn ze dikwijls verbonden met andere bedrijven en vormen ze onderdeel van een economische structuur, waaraan ze diensten verlenen of waardoor ze worden gevoed. Helaas, want het maakt voor hun bijdrage aan de cultuur van een land verschil uit of ze door bijvoorbeeld Coca Cola worden bestuurd, door een regering of door vrije organisaties van burgers of kerken. Willen media mede gezicht geven aan een werkelijkheid waarin rentmeesterschap, solidariteit, gespreide verantwoordelijkheid en gerechtigheid een rol spelen, dan kunnen ze niet in dienst staan van economische of politieke macht, maar dienen zij gedragen te worden door de bevolking, en ruimte te bieden voor een levensbeschouwelijk geschakeerde meningsvorming en -uiting.

Over de persvrijheid in de Derde Wereld is de laatste jaren veel gesproken. Evenmin als de mensenrechten zonder meer alle ten volle worden nageleefd respecteren regeringen van ontwikkelingslanden het vrije optreden van nieuwsgaarders in hun gebied; dit geldt zowel inheemse journalisten, als westerse. Hetzelfde geldt voor diegenen die in het openbaar hun mening geven over de daden van hun regeringen. Wij stuiten hier op hetzelfde dilemma als bij de naleving van mensenrechten en de politieke ontwikkeling. Het is een onjuiste pretentie om zonder meer over te planten wat in het Westen in enkele eeuwen is ontwikkeld, maar tegelijk moet beseft worden dat de communicatie evenmin mag worden overgelaten aan beheersing door politieke of economische machten, aan wie de cultuur in christen-democratische visie niet ondergeschikt mag zijn.

In het bovenstaande werd niet alleen persvrijheid in het algemeen bepleit, maar ook een levensbeschouwelijk geschakeerde meningsuiting en -vorming. Binnen de media dient ruimte geboden te worden om de vragen van ontwikkeling ook in hun diepste, zingevende, betekenis aan de orde te stellen. Uiteraard gaat het daarbij niet om een eenzijdige beoordeling van de christelijke visie, maar om een gelijke behandeling van alle cultuurfunde-

57) N.A.R.-advies, o.c. blz. 28 e.v.

58) E.M. Schoo, o.c. blz. 2.

rende overtuigingen. Juist een ontwikkelingsmodel met grote aandacht voor vrije maatschappelijke organisaties, waarin de bevolking zich herkent, kan aan dit aspect niet voorbijgaan.<sup>59a)</sup>

## 7. ONDERWIJS

De internationale organisaties leggen in het beleid met betrekking tot 'human development' de nadruk op een viertal, nauw met elkaar verweven velden: voeding, gezondheidszorg, vruchtbaarheid en onderwijs. Met betrekking tot het laatste onderwerp kunnen verschillende vormen worden onderscheiden:

- informeel onderwijs, dat wordt gezien als het leerproces dat ieder mens zijn hele leven doormaakt;
- formeel onderwijs, dat wil zeggen het sterk gestructureerde en geïnstitutionaliseerde onderwijssysteem, zoals het lager, middelbaar en hoger onderwijs;
- niet formeel onderwijs, waaronder verstaan wordt iedere georganiseerde en gesystematiseerde onderwijsactiviteit die zich richt op speciale onderwerpen en bepaalde subgroepen van de samenleving. Deze activiteit kan in het verlengde liggen van het formeel onderwijs, maar kan bijvoorbeeld vanwege een maatschappij-kritische instelling daar ook haaks op staan.

In deze paragraaf komt met name het formeel onderwijs aan de orde, omdat juist daar op grote schaal een belangrijke bijdrage kan worden geleverd aan het proces van ontwikkeling. Onderwijs heeft verschillende functies. Mensen krijgen meer mogelijkheden van zelfontplooiing en zijn - mits het onderwijssysteem niet verwordt tot een 'doorgeefluik' van machthebbers en de dominante cultuur - daardoor beter in staat om zelf verantwoordelijkheid te dragen. Onderwijs draagt tevens bij tot het proces van maatschappij-ontwikkeling en zo gezien kan het als een 'diepte-investering' worden gezien. Overigens bestaat over de effecten van deze investeringen geen eenstemmigheid. Enerzijds wordt gewezen op een hoge 'rate of return',<sup>60)</sup> anderzijds valt te beluisteren dat de bijdrage van kennisvermeerdering aan bijvoorbeeld economische groei nauwelijks valt na te gaan.<sup>61)</sup>

De deelname aan het onderwijs is gedurende de laatste twintig jaren toegenomen. Dit geldt zowel voor het lager en middelbaar als voor het hoger onderwijs. Doorgaans neemt onderwijs in omvang toe als het inkomen per hoofd van de bevolking stijgt. Zo blijkt dat in 35 van de meer kapitaalkrachtige ontwikkelingslanden, zoals bijvoorbeeld Argentinië, Maleisië, Gabon en Trinidad, nagenoeg alle kinderen basisonderwijs volgen. In de 36 armste ontwikkelingslanden nam het percentage kinderen dat de basisschool bezoekt toe van 48 in 1960 tot 70 in 1977. Niettemin zijn er ook uitzonderingen op deze meer algemene regel betreffende de samenhang tussen nationaal inkomen en onderwijs. Sommigen van de laagste-inkomenslanden (Sri Lanka, Tanzania, Vietnam) kennen lager onderwijs voor vrijwel iedereen.<sup>62)</sup> Vrouwen en meisjes hebben nog steeds een achterstand in de onderwijsparticipatie, maar er is sprake van verbetering in vergelijking met vroeger tijden. In Europa, Noord-Amerika en Latijns-Amerika nemen ongeveer overal evenveel jongens als meisjes aan het onderwijs deel. In Afrika, Azië en de Arabische staten ligt de deelname van meisjes 10 tot 20% lager dan die van jongens. Voorts blijkt dat het percentage analfabeten onder vrouwen aanmerkelijk hoger is dan onder mannen.<sup>63)</sup>

De toename van de onderwijsparticipatie heeft aanzienlijke financiële consequenties voor ontwikkelingslanden. Het onderwijs legt een tamelijk groot beslag op het overheidsbudget:

59a) Zie met name Nederlandse Omroep Stichting, *Omroep en Ontwikkelingssamenwerking*, januari 1984.

59) The World Bank, *World Development Report*, 1980.

60) S.P. Heyneman, 'Improving the quality of education in developing countries', *Finance and Development*, jgn. 20, nr. 1 (maart 1983), blz. 18-21.

61) The World Bank, *World Development Report*, 1984.

62) Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking, *advies Vrouw en ontwikkeling*, o.c. blz. 23.

het percentage varieert van 10 tot 25. In de jaren '70 is echter het aandeel van onderwijs in het bruto nationaal produkt en in de overheidsuitgaven gedaald, met name in Zuid-Azië, het Midden-Oosten, Noord-Afrika en Latijns-Amerika. Deze vermindering van financiële middelen heeft de kwaliteit van het onderwijs in veel ontwikkelingslanden teruggedrongen. De afnemende uitgaven voor lesmateriaal – mede het gevolg van de hoge post salarissen in het totale onderwijsbudget (Azië 91% en Afrika 96%) – hebben een frukende werking op de kwaliteit van het onderwijs. Ook de vergroting van de klasse-omvang heeft de situatie er niet beter op gemaakt. De investeringen in het basisonderwijs leveren eveneens een indicatie op voor de problematische situaties. In 1960 werd in een gemiddeld OESO-land 14 maal meer geïnvesteerd dan in de ontwikkelingslanden met een inkomen per hoofd van minder dan 265 dollar per jaar. In 1977 was die verhouding 50:1. De kwaliteitsverschillen op het terrein van het onderwijs tussen landen met lagere en hogere inkomens per hoofd nemen door de hier genoemde factoren steeds toe. Hoewel dus het verschil in onderwijsdeelname terugloopt leidt dit niet tot een zekere gelijktrekking van vaardigheden en bekwaamheden. De problemen voor Derde-Wereldlanden kunnen bovendien nog versterkt worden door hoge geboortecijfers. Slaagt men erin de bevolkingsgroei binnen de perken te houden, dan zullen pogingen tot vergroting van de onderwijsparticipatie en tot kwaliteitsbevordering aanzienlijk meer succes kunnen hebben.

Behalve de kwaliteit van en de deelname aan onderwijs moet vooral ook aandacht worden geschonken aan de sociaal-culturele dimensie. Zelfs na verschillende decennia van onafhankelijkheid zijn in een aantal ontwikkelingslanden de invloeden van de koloniale perioden nog duidelijk merkbaar. In die tijd speelde in het onderwijs het opleiden van het administratieve kader voor het koloniale bestuursapparaat een belangrijke rol. Deze oriëntatie op de 'white-collar-job' overheerst nog in veel ontwikkelingslanden en het is dan ook verklaarbaar dat de zo noodzakelijke afstemming op de eigen sociale en economische behoeften vaak ontbreekt. Nyerere signaleerde reeds in 1967 een ander probleem: er bestaat binnen onderwijsministeries van ontwikkelingslanden een sterke tendens om de eigen academische maatstaven af te stemmen op die van de universiteiten in de ontwikkelde landen. Dit heeft evenwel belangrijke consequenties voor de eisen die men aan het middelbaar en lager onderwijs stelt. Terecht stelt Nyerere dan ook dat niet teruggekeerd moet worden naar het op scholen aanleren van vaardigheden die een arts, een ingenieur, een leraar of een econoom behoort te bezitten. De meeste leerlingen in ontwikkelingslanden zullen nooit een dergelijk beroep hebben.<sup>63</sup>

Verder leert recent onderzoek van de Wereldbank dat Derde-Wereldlanden een steeds duidelijker voorkeur geven aan een eigen inbreng in leermiddelen. Deze tendens kan ertoe leiden dat de eigen identiteit en sociaal-culturele hoedanigheden weer meer op de voorgrond treden. Pogingen van ontwikkelingslanden het onderwijs meer in het eigen sociaal-cultureel en economisch klimaat te integreren, om zo bij te dragen aan een evenwichtige ontwikkeling, verdienen ondersteuning en zouden deel uit kunnen maken van de dialoog waarover in hoofdstuk I werd gesproken. Deze dialoog en de daarmee samenhangende ontwikkelings-samenwerking dienen een bijdrage aan verzelfstandiging van ontwikkelingslanden te leveren, waardoor ook op internationaal niveau een grotere gelijkwaardigheid kan worden nagestreefd. De dialoog hoeft zich overigens niet uitsluitend tot het formeel onderwijs te beperken. Er zijn tal van situaties denkbaar waarin het niet-formeel onderwijs van uitermate groot belang kan zijn. Dat zal ondermeer het geval zijn als de ontwikkelingsdialoog – ten gevolge van politieke of andere oorzaken – zich niet op gouvernementeel niveau afspeelt.

63) J. Nyerere, 'Education for Selfreliance', *Ecumenical Review*, jgn. XX, 1967, blz. 382-404.  
Vgl. eveneens L.J. Emmerij 'Vrije val in Afrika', *Economisch Statistische Berichten*, jgn. 70, nr. 3517 (7 augustus 1985) blz. 771.

## 8. GEZONDHEIDSZORG

Evensals in de sfeer van het onderwijs heeft het koloniale verleden zijn stempel gedrukt op de gezondheidszorg in de Derde Wereld. Nog afgezien van de kwalijke gevolgen van de kolonisatie voor de volksgezondheid, werd door de westerse suprematie de traditionele gezondheidszorg verdrongen. Kenmerkend voor het westerse denken is het scheiden van de werkelijkheid in diverse aspecten: landbouwkundige problemen lost men op door agrarische voorlichting, onderwijsachterstand door het inschakelen van leerkrachten en voor gezondheidsvraagstukken is men aangewezen op artsen en verplegers. Waar zich medische problemen voordoen moeten dus medici ingeschakeld worden. Deze benadering, en het hanteren van westerse methoden en technieken, hebben de eenheid van het bestaan in de Derde Wereld doorbroken.<sup>64</sup> Het wekt dan ook geen verbazing dat de ontwikkelingslanden na de dekolonisatie een medische zorg kenden die vaak niet aansloot op de noden en behoeften van de bevolking. De structuur was bovendien vooral gericht op rijkere groepen, zodat de instandhouding van maatschappelijke verschillen werd bevorderd. Het gezondheidssysteem leidde voorts tot een blijvende afhankelijkheid van westerse inzichten en financiën, met als gevolg dat de kosten voor gezondheidszorg steeds toenamen. Deze opwaartse spiraal werd mede versterkt door de westerse opleiding van medische studenten uit ontwikkelingslanden. Een vraagstuk dat alles te maken heeft met de financiën betreft de ethische afweging van het besteden van hulp gelden. Enerzijds zijn de medische mogelijkheden erg groot, zij het soms zeer kostbaar. Anderzijds zijn de levenskansen – ondermeer door ondervoeding en dergelijke – vaak zeer gering. Waar moeten de prioriteiten gelegd worden: meer medische zorg of verbetering van de voedselvoorziening?

Pasklare antwoorden kunnen niet gegeven worden, wel zal men in de beleidsvoering zich steeds bewust moeten zijn dat gezondheidszorg niet op zichzelf staat, maar onderdeel uitmaakt van veel complexere maatschappelijke verhoudingen. De westerse medische benadering maakte tevens de weg vrij voor de farmaceutische industrie. De laatste jaren hebben een enorme groei in de verkoop van deze produkten te zien gegeven. Deze verkoop vindt doorgaans – soms zelfs tot 90% – via particuliere instanties plaats. Daardoor is op veel plaatsen een ongecontroleerd (commercieel) distributiestelsel ontstaan, dat de afhankelijkheid van (vaak niet-essentiële) medicijnen bestendigt, onnodig kostenverhogend werkt en met name de armen treft.<sup>65</sup>

Het is opvallend dat in de westerse wereld in toenemende mate wordt getwijfeld aan de traditionele medische benadering waarin een medisch probleem doorgaans tot één oorzaak wordt hereid en één oplossing kent. Daarnaast blijkt het huidige stelsel van medische voorzieningen onbetaalbaar. Niettemin worden deze twee elementen – de medische benadering en de financiering daarvan – nog steeds naar ontwikkelingslanden 'geëxporteerd'. Het lijkt echter een doodlopend spoor te zijn.

Immers, steeds duidelijker komt naar voren dat goede volksgezondheid veel meer nodig heeft dan louter goede gezondheidszorg. Gedacht kan worden aan bestrijding van honger, verbetering van hygiëne en het tegengaan van armoede. Deze drie elementen hebben volgens Thomas McKeown een veel grotere invloed gehad op de verbetering van het gezondheidsniveau in de wereld dan medische kennis. Deze aspecten van ontwikkeling moeten dan weer in het perspectief worden geplaatst van inkomensverdeling en politiek-economische structuren. Wat volgens diverse deskundigen nodig is, is een medische benadering waarin men veel meer oog heeft voor de lokale omstandigheden en culturele

64) Vgl. F. Muller, 'Misvattingen over medische ontwikkelingsamenwerking', *Aspecten van internationale samenwerking*, jaargang 17, nr. 1, (januari 1984) blz. 19-26.

65) D. Melros, 'Double deprivation: private and public workdistribution of the perspective of the Third World poor', *World Development*, jgn. 11, nr. 3 (maart 1983) blz. 181-186.

aspecten. Er zou een goede samenspraak moeten komen met de doelgroepen over de oorzaken van gezondheid en ziekte.<sup>66)</sup> De 'primary health care' biedt goede mogelijkheden mensen te activeren om zelf bezig te zijn met de verbetering van de eigen gezondheid. De afhankelijkheidsstructuren moeten doorbroken worden en plaats maken voor kleinschalige vormen van medische zorg. Gezondheidszorg dient vooral in de maatschappelijke context te worden gezien. Door een dergelijke benadering kan meer tegemoet worden gekomen aan de culturele dimensie van het gezondheidsvraagstuk in ontwikkelingslanden. West en Oost zouden kunnen leren van de visies op gezondheid in de Derde Wereld. Dat geldt met name voor de integrale en totale benaderingswijze van het gezondheidsprobleem. In de wereldwijde dialoog zullen medische posities moeten worden heroverwogen.

## 9. HUISVESTING

De laatste tijd valt een toenemende belangstelling te bespeuren voor het vraagstuk van huisvesting in relatie tot ontwikkeling. Ongetwijfeld hangt dit samen met het initiatief van de Verenigde Naties om 1987 uit te roepen tot het Internationaal Jaar van de Daklozen. Dat jaar moet de start vormen van een campagne om de huisvesting in de ontwikkelingslanden te verbeteren. Problemen op dit terrein doen zich zowel op het platteland als in de steden voor, hoewel de nood in de steden vaak nog schrijnender is. Verwacht wordt dat rond de eeuwwisseling ruim de helft van de wereldbevolking in stedelijke gebieden zal wonen. De urbanisatie trekt enorme mensenmassa's naar de steden, zonder dat zij adequaat onderdak hebben. Deze situatie werkt vervuiling, werkloosheid en sociale onrust in de hand. Het opruimen van krottenwijken leidde niet tot oplossing, maar slechts tot verschuiving van het probleem. Weliswaar trachten overheden deze situatie te verbeteren door volkshuisvestingsprogramma's, doch in de praktijk blijken de middenklassen daarvan te profiteren, de echte doelgroepen worden niet bereikt. Deze situatie, die al geruime tijd bestaat, heeft ertoe geleid dat vanaf het begin van de jaren '70 meer aandacht wordt besteed aan 'self-help'. Bij self-help dient onderscheid gemaakt te worden tussen

- a. zogenaamde 'sites and services'-projecten waarbij de overheid bouwgrond en enige voorzieningen ter beschikking stelt aan toekomstige bewoners die voor de realisatie van de woonruimte verantwoordelijk zijn; en
- b. de ruimtelijke herinrichting van reeds 'spontaan' bebouwde woonzones.

De overheid verleent in deze projecten woonzekerheid en tracht tegelijkertijd belangrijk geachte voorzieningen, water, wegen, scholen etc., in deze zones te realiseren. Ontegenzeggelijk passen de hiervoor genoemde volkswoningbouwprogramma's eerder in de formele sector van de economie; self-help gedijt daarentegen vooral in de informele sector die ondermeer gekenmerkt wordt door kleinschaligheid, eenvoudige technologie, arbeidsintensiviteit en weinig geschoolde arbeid.<sup>67)</sup> Bekend is dat self-help positieve effecten kan hebben op ondermeer werkgelegenheid en inkomensverdeling.<sup>68)</sup>

Gelet op de omvang van de thans bestaande 'spontane' nederzettingen/wijken is het vooral van belang om in de komende tijd 'startfondsen' per stedelijk gebied ter beschikking te stellen ten behoeve van de ruimtelijke herinrichting van deze nederzettingen en voor het scheppen van 'overloopgebieden'. Hierbij moet veelmeer gestreefd worden naar breedschalige programma's (waarbij de werkelijke kosten van de woonkavels door de overgrote meerderheid van arme huishoudens kan worden opgebracht) dan naar kleinschalige pro-

66) Muller, o.c., blz. 22.

Vgl. ook: J.N. Breetvelt e.a., 'Kerk en gezondheidszorg in de Derde Wereld', *Aterwegen*, jgn. 14, nr. 2 (1983), blz. 31 e.v.  
67) M.J.F. van Pelt, J.G.D. Hoogland, L.H. Klaassen, 'Woningbouwinvesteringen: een middel voor ontwikkeling', *Economisch Statistische Berichten*, jgn. 20 nr. 3513 (10 juli 1985) blz. 696-700.

68) Nederlands Economisch Instituut, *Habitat and the National Economy in Developing Countries*, Rotterdam 1985.

gramma's die in de praktijk veelal aan de minder arme huishoudens ten goede komen. Investeren in goedkope woningbouw verdient dus aanbeveling. Van groot belang is daarbij de opstelling van de overheid. Uit de fouten van het verleden moet lering getrokken worden. In dit verband kan ondermeer gedacht worden aan het hanteren van westerse normen en regels, het uitsluitend inschakelen van grote firma's en het projecteren van woningbouwactiviteiten in – geografisch gezien – ongunstig gelegen terreinen. Ondanks de kritische noten die bij 'self-help' geplaatst kunnen worden is de werkgroep van mening dat bevordering van de volkshuisvesting primair via zelfhulp gerealiseerd moet worden. De wensen van de doelgroepen zullen daarbij voorop moeten staan. De lokale overheid zou haar aandacht moeten verleggen van de – vaak weinig zinvolle – normstelling op het gebied van de woningkwaliteit naar aanbodstimulering van goedkope bouwmaterialen, betaalbare infrastructuurle voorzieningen en vooral voor de armen relevante maatregelen zoals bescherming tegen grondspeculatie en dergelijke. Voorts zal de rigide top-down-planning, die bijvoorbeeld de stedelijke autoriteiten opzadelt met niet toepasbare maatregelen van hogerhand, plaats moeten maken voor flexibiliteit op lokaal niveau die nodig is om in te kunnen spelen op wensen en mogelijkheden van bewoners en specifiek lokale omstandigheden. Aan deze lokale initiatieven dient ook in de ontwikkelingssamenwerking recht te worden gedaan. Dat zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat ontwikkelingsactiviteiten zich niet richten op (formeel) bouwactiviteiten, maar op versterking van de bestuurlijke capaciteit op het terrein van de huisvesting.

Wanneer de huisvestingsproblematiek op deze wijze – en in samenhang met het beleid ten aanzien van ruimtelijke ordening – wordt aangepakt, mag worden verwacht dat veel positieve effecten zullen optreden, niet alleen ten aanzien van de huisvesting als zodanig, maar ook waar het gaat om werkgelegenheid, gezondheid, sociale stabiliteit, etc. Een noodzakelijke voorwaarde is dat lagere bestuursniveaus ook de ruimte krijgen om dit soort initiatieven te ontwikkelen.

## 10. MILIEU

Militaire conflicten hebben veelal geweldige schade aangericht aan het milieu. Echter ook het omgekeerde is waar: milieuproblemen kunnen zeer wel de oorzaak zijn van conflicten, niet alleen in militair opzicht, maar ook op sociaal, economisch en politiek terrein. Het is opvallend dat aan deze relatie maar weinig aandacht wordt besteed.<sup>69)</sup>

Het milieuvraagstuk maakt onderdeel uit van een wereldwijde problematiek van overbevolking, ecologisch onverantwoorde bedrijfsvestiging, aantasting van de ozonlaag die de aarde beschermt, de lucht- en bodemverontreiniging, de vervuiling van zeeën en oceanen, de ontbossing en de eindigheid van de natuurlijke hulpbronnen.

Vooraf in de ontwikkelingslanden doen de milieuproblemen zich voelen: zo vormen met name de toenemende woestijnvorming en de erosie van de landbouwgronden een bedreiging voor de voedselvoorziening en de bestaansmogelijkheden van mens en dier. Ontbossing heeft rampzalige gevolgen, niet alleen wat betreft menselijke en materiële verliezen, maar ook waar het gaat om beïnvloeding van het klimaat.<sup>70)</sup>

Watervoorziening wordt ernstig bedreigd door het kappen van bossen. De uitgebreide wouden in India zorgden bijvoorbeeld voor een geleidelijke verwerking van de moessonregens. Nu deze op diverse plaatsen zijn verdwenen doen zich problemen voor met betrekking tot de grondwaterstand. Ook Nepal, Thailand en Maleisië kampen met het laatste probleem. De vrees bestaat dat zich in deze streken een 'ecologische crisis' gaat voordoen, waar perioden van extreme droogte worden afgewisseld met grote moessonoverstromingen.

69) Vgl. H. van de Veen, 'De natuur neemt wraak', *Onze Wereld*, jgn. 28, nr. 2, (februari 1985), blz. 17-23.

70) L. Leyenhorst, 'Ontbossing als armoedeprobleem', *Intermedial*, jgn. 21, nr. 14 (5 april 1985), blz. 47-55.

P. Agrasot 'Deforestation, desintegration and LOMe III', *LOMe Briefing* nr. 17, 1984, blz. 1-4.

De laatste tijd – met name in 1984 – werden we geconfronteerd met tal van natuurrampen, die zich her en der in de wereld voordeden. Er wordt wel gesteld dat grote delen van India, Afrika ten zuiden van de Sahara, het Caraïbisch gebied, Midden-Amerika en het Andesgebied zich bevinden op de rand van een ecologische ineenstorting.<sup>71</sup>

In diverse analyses wordt het milieuprobleem in ontwikkelingslanden – de toenemende druk op de natuurlijke hulpbronnen, bodem, bos en water – in belangrijke mate toegeschreven aan de bevolkingsgroei (gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de Sahellanden, Ethiopië, Bangladesh, Midden-Amerika, etc.). Deze druk wordt enerzijds veroorzaakt door de behoefte aan voedsel en energie door de lokale bevolking en anderzijds door macro-economische overwegingen zoals de commercialisering van regenwouden ten behoeve van de export. Door de uitputting, die hiervan het gevolg is nemen de beschikbare hoeveelheden drinkwater, voedsel en brandhout af, terwijl armoede, ziekte en sterfte toenemen. Dit patroon heeft spanningen op verschillende terreinen tot gevolg en leidt in bepaalde gevallen tot demografische verschuivingen ('milieuvluchtelingen'). Naarmate ecologische problemen in intensiteit toenemen en de verdeling van de toch al schaarse hulpbronnen onder druk zetten neemt het gevaar van 'milieu-revoluties' en 'milieu-oorlogen' toe. Dit geldt bijvoorbeeld voor de situatie in Midden-Amerika. Echter ook in andere delen van de wereld doen zich dit soort verschijnselen voor en sommige, ogenschijnlijk los van elkaar staande gebeurtenissen kunnen soms mede tot de aftakeling van het milieu worden herleid.

Behalve de invloeden op de natuur door menselijk ingrijpen, moet – zoals hiervoor reeds werd aangeduid – ernstig rekening worden gehouden met de ongelijke verdeling van de afnemende hoeveelheid natuurlijke hulpbronnen. Dit moet aanleiding geven tot ernstige conflicten. Diverse ontwikkelingsstrategieën in en voor de Derde Wereld lijken te mislukken omdat onvoldoende rekening wordt gehouden met het verband tussen ecologische en andere factoren. Zo stellen milieudeskundigen dat de kennis van de wisselwerking tussen bevolkingsontwikkeling, de sociaal-economische ontwikkeling en het ecologisch systeem momenteel nog zeer fragmentarisch is.<sup>72</sup>

Als iets zichtbaar wordt in de problematiek van het milieu in de Derde Wereld is het wel dat de verschillende maatschappelijke aspecten op elkaar inwerken. Wil daarom een poging om een koers in te slaan die het herstel van het natuurlijk evenwicht nastreeft slagen, dan zal het milieubeleid ingebed moeten worden in een veel bredere conceptie van maatschappelijke ontwikkeling.

## 11. BEWAPENING

Het laatste onderwerp waar we in dit hoofdstuk – hoewel het vanzelfsprekend ook rechtstreeks te maken heeft met internationale aspecten van ontwikkeling – bij stil staan betreft de relatie tussen ontwapening en ontwikkeling.

Staatsvorming en bewapening gaan doorgaans samen. Nieuwe staten hebben behoefte aan een militair apparaat, dat waarborgen moet bieden tegen externe, maar ook interne druk. In dit kader wordt veelal gesproken van de 'legitieme defensiebehoefte'. Bewapening is niet een op zichzelf staande kwestie, maar maakt deel uit van een complexe verwevenheid van economische, sociale, politieke, psychologische, ideologische en culturele factoren. Dit geldt uiteraard niet alleen voor ontwikkelingslanden, maar ook voor ontwikkelde landen. Het vraagstuk van de bewapening overstijgt landsgrenzen, culturen en politiek-economische stelsels. Het probleem van de militarisering wordt in een groot deel van de Derde Wereld vooral beklemmend, omdat zij tot stand 'moet' worden gebracht in een klimaat van

onderontwikkeling en economische crisis.<sup>73</sup> De reële last van de militaire sector blijkt dan ook veel hoger te zijn in de ontwikkelingslanden dan in de ontwikkelde landen.

Militaire uitgaven zijn sneller gestegen dan die voor de civiele economie.<sup>74</sup> Deze omstandigheden hebben er mede toe geleid dat het vraagstuk van de ontwapening sinds enkele jaren nadrukkelijk deel uitmaakt van het debat over 'ontwikkeling'.

In de jaren '70 zijn de militaire uitgaven steeds toegenomen, echter tussen landen (en groepen van landen) zijn aanzienlijke verschillen aanwijsbaar. Zo stegen in deze periode de militaire uitgaven door ontwikkelingslanden met 5,7%, terwijl de groei in ontwikkelde landen weliswaar relatief veel lager lag (nl. 1,8%) maar absoluut nog zeer ver daarboven uitstak. Dit betekent overigens geenszins dat alle ontwikkelingslanden op eenzelfde niveau zitten. Forse 'groei' zijn het Midden-Oosten, Afrika (vooral vanwege het aandeel van Zuid-Afrika) en het Verre Oosten. Daarnaast kan geconstateerd worden dat twaalf landen – waaronder vijf in het Midden Oosten – 70% van de militaire uitgaven in de ontwikkelingslanden voor hun rekening nemen.<sup>75</sup>

Men kan in ieder geval niet zeggen dat militaire uitgaven in de ontwikkelingslanden steeds stijgen. Daarvoor is het beeld te verbrokkeld. Bovendien blijkt dat veel landen (in het Westen maar zeker ook in de Derde Wereld) een daling kennen van de militaire uitgaven als percentage van het nationaal inkomen. Hoewel het opvallend is dat veel landen met een hoog inkomen per hoofd van de bevolking tevens hogere groeipercentages voor militaire doeleinden kenden dan andere landen, blijkt er toch geen verband te bestaan tussen economische groei en de omvang van de militaire uitgaven. Het zijn veeleer de politieke factoren die deze omvang bepalen.<sup>76</sup>

Wat hiervan ook zij, het aandeel van ontwikkelingslanden in de totale militaire uitgaven op wereldschaal nam toe van 6% in 1965 tot 16% in 1980. Dit uitgavenpatroon hangt onlosmakelijk samen met het vraagstuk van de internationale wapenhandel. Deze heeft de laatste decennia een enorme vlucht genomen: de jaarlijkse groei van de conventionele wapenhandel bedroeg in de periode 1965-1970 10%; in de vijf jaren daarna 15% en van 1975 tot 1980 25%. De NAVO blijkt een belangrijker wapenexporteur te zijn dan het Warschaupact. De 'handelsactiviteiten' van beide bondgenootschappen hebben vanzelfsprekend mede tot gevolg dat de Oost-West-tegenstelling de Noord-Zuid-verhoudingen stempelt. De Sowjet-Unie en Frankrijk hebben hun aandeel in de wapenexport aanzienlijk versterkt, hoewel de invloed van de Sowjet-Unie in de Derde Wereld in verband met de wapenverkoop volgens Klare niet overdreven mag worden.<sup>77</sup> Laatst genoemde landen, de Verenigde Staten en Groot-Brittannië zijn verantwoordelijk voor het overgrote deel van de wapenleveranties.

Er zijn zeer vele redenen voor bewapening aan te geven, die ten dele samenhangen met het internationale krachtenspel. Factoren die volgens de Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking<sup>78</sup> een rol spelen zijn het veiligheidsdilemma dat afzonderlijke landen dwingt om er een militair apparaat op na te houden, het actie-reactiemechanisme, het 'militair-industrieel complex' en de economische belangen van de geïndustrialiseerde landen. Meer toegespitst op de ontwikkelingslanden gaat het om de rol van de supermogendheden (Verenigde Staten en de Sowjet Unie) die hun weerslag op de bewapening in de

73) Vgl. M. Broeka, 'The concept of Third World militarization', *Werts/jahresberichte*, nr. 95 (maart 1984), blz. 13-27.

74) H. de Haan, 'De gevolgen van de bewapening voor het ontwikkelingsproces, een economische analyse', *De Wereld delen?*, Amersfoort 1984, blz. 45-50.

en Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking, advies *Ontwapening en ontwikkeling*, tme 1982), blz. 25 e.v.

75) De Haan o.c., blz. 49.

76) N.A.R.-advies, o.c. blz. 26/27.

77) M.T. Klare, 'Le rôle de l'Union Soviétique dans les ventes d'équipements militaires au tiers monde', *Le Monde Diplomatique*, jgn. 31, nr. 361 (april 1984), blz. 6-10.

78) N.A.R.-advies, o.c. blz. 69-71.

71) A. Ayowe e.a., 'Environment and Development; a dossier', *The Courier*, nr. 87 (sept-okt 1984), blz. 50-86.

72) Vgl. H. van Heusden, 'Het wereldbevolkingsvraagstuk: perspectief achter de getallen', *Internationale Spectator*, jgn. 38, nr. 12 (december '84) blz. 69/7.

Derde Wereld niet hebben gemist. Voorts moet gewezen worden op de eertijds vastgestelde koloniale grenzen, die dwars door verschillende etnische groepen en volken heen liepen. Spanningen van nu kunnen vaak tot dit aspect worden herleid. Een derde en zeer wezenlijke factor betreft de militarisering van de Derde Wereld. Momenteel wordt ongeveer de helft van alle landen in Afrika, Azië en Latijns-Amerika door militaire regimes beheerst.<sup>79</sup> De discussie over de relatie tussen ontwapening en ontwikkeling is pas de laatste jaren meer op de voorgrond getreden. Dit geldt met name voor de discussie over de economische gevolgen van militaire uitgaven voor ontwikkeling. Aanvankelijk werd de discussie gedomineerd door het onderzoek van Benoit (1973) dat tendeerde in de richting van een positief verband tussen bewapening en economische groei. Nadien zijn evenwel tal van empirische studies verschenen die juist een negatief verband aangeven.<sup>80</sup> Verder wordt gesteld dat ontwapening een ongunstige uitwerking zal hebben op de kwaliteit van de arbeid, de investeringen en de technische vooruitgang.<sup>81</sup> Naast deze benadering, die het 'groevraagstuk' centraal stelt, bestaat een 'structurele benadering' die ondermeer de nadruk legt op de afhankelijkheidsverhoudingen tussen wapenleveranciers en -afnemers, het desintegrerende effect van de militaire sector (inclusief de militaire elitevorming) op de samenleving van ontwikkelingslanden en de relatief hoge kosten om civiele effecten te bereiken.

Nog wezenlijker dan de theoretische en empirische studies is de normatieve notie dat het proces van ontwikkeling niet gediend is met hoge militaire uitgaven. Bestedingspatronen zouden in een andere, meer maatschappelijke georiënteerde richting omgebogen moeten worden. Het is zonneklaar dat het geld beter direct besteed kan worden aan onderwijs, huisvesting en gezondheidszorg, dan aan militaire apparaten. Dergelijke afwegingen moeten uiteraard door de desbetreffende overheid worden gemaakt; waarbij wij ons realiseren dat ook ontwikkelingslanden het niet zonder leger en politie kunnen stellen. Bovendien kunnen zij – bij een goede inzet van mens en materieel – helpen bij het opheffen en bestrijden van calamiteiten, problemen, natuurrampen en dergelijke en bij scholingsactiviteiten (ondermeer het opzetten van technische opleidingen). Wat echter voorkomen moet worden is een buitensporige bewapening die verder gaat dan het kunnen handhaven van stabiliteit en het voldoen aan de 'legitieme defensiebehoefte'. Bij de afwegingen ten aanzien van militaire uitgaven zal het aspect 'ontwikkeling' van de samenleving voorop moeten staan. Het gaat evenwel niet aan om beschuldigende vingers alleen in de richting van ontwikkelingslanden op te heffen, immers de problematiek van de bewapening is in niet onbelangrijke mate veroorzaakt door een koloniaal verleden, de invloed van West en Oost in het Zuiden, de militair-industriële belangen en dergelijke. Ook wij moeten de hand in eigen boezem steken. Juist omdat het bewapeningsvraagstuk zo internationaal van aard is, zal in de dialoog met ontwikkelingslanden, in de besprekingen tussen Oost en West en binnen de Verenigde Naties het verband tussen ontwapening en ontwikkeling een belangrijke rol moeten spelen. Immers, echte zekerheid en veiligheid wordt niet verkregen door het hebben van wapens, maar door rechtvaardige en stabiele politieke verhoudingen, bereidheid tot samenwerking, een gezonde economie en wederzijds respect voor elkaars cultuur. Om de bewapeningsexplosie tegen te gaan moet juist op deze laatste aspecten, in internationaal en nationaal opzicht, de nadruk worden gelegd.

79) Van groot belang terzake is de opleiding van o.m. Latijnsamerikaanse militairen in het Westen (o.m. Europa). Tijdens een conferentie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA op 12 en 13 oktober 1984 bekriftigde dr. A. Calvani het feit dat deze opleidingen uitsluitend van militaire aard zijn. Democratische waarden worden er niet bijgebracht en die heeft men nodig om het militair vraagstuk evenwichtig te beoordelen.

80) De Haan, o.c. blz. 48.

81) Nederlands Instituut voor Vredesvraagstukken, *Het verband tussen ontwapening en ontwikkeling*, 's-Gravenhage 1982, en S. Nawaz, 'Economic impact of defence-expenditures', *Finance and Development*, jgn. 20 nr. 1 (maart 1983), blz. 34-35.

## 12. SLOTBESCHOUWING EN CONCLUSIES

In de komende jaren zal de dialoog tussen de ontwikkelde en de ontwikkelingslanden over de vraag waar we met de mondiale samenleving heen willen nu eens echt moeten beginnen. Het mag daarbij niet gaan om eenzijdige projecties van ontwikkelingsmodellen of -theorieën. Ten diepste gaat het erom de leefbaarheid in de wereld te vergroten. Dat betekent – en dat is al diverse malen in dit rapport betoogd – dat de maatschappelijk-culturele dimensie van het ontwikkelingsvraagstuk centraal moet worden gesteld. In de christen-democratie is dit steeds één van de leidende gedachten geweest in het vraagstuk rondom ontwikkeling. Zo wordt in het Program van Uitgangspunten van het CDA opgemerkt dat rijke landen het recht behoren te erkennen op een eigen ontwikkeling van Derde-Wereldlanden, overeenkomstig hun eigen culturele maatstaven, in plaats van hen te degraderen tot een afhankelijk verlengstuk van de dominerende economieën van de rijke landen.

Vanuit deze intentie heeft de werkgroep in dit hoofdstuk in de eerste plaats aandacht willen geven aan verschillende ontwikkelingen die – in onderlinge samenhang – mede de maatschappelijke context van het ontwikkelingsvraagstuk bepalen. Daarbij heeft 'het luisteren naar' en de analyse van diverse maatschappelijke kwesties een beduidend zwaardere rol gespeeld dan het aandragen van eigen opvattingen. Wij zijn ervan overtuigd dat ontwikkelde landen, alvorens zij de dialoog beginnen, zich terdege bewust moeten zijn van de effecten van westerse activiteiten – gisteren en nu – op het concrete leven van mensen en groepen in de Derde Wereld. Ten dele gaat het hierbij om de erfenis van een koloniaal verleden, die nog steeds doorwerkt in landsgrenzen, politieke en economische relaties, machtsverhoudingen binnen ontwikkelingslanden, enz.

Echter ook de ontwikkelingsconcepties – vaak met de beste bedoelingen nagestreefd – hebben hun westerse sporen nagelaten. Te vaak hebben ontwikkelde landen hun normen en gebruiken toegepast op Derde-Wereldculturen, gebruiken overigens die niet zelden door inheemse elites met genoegen werden overgenomen. In dit hoofdstuk kwam dit aspect onder meer naar voren in landbouwprojecten die de positie van vrouwen verslechterden, woningbouwprogramma's die slechts de rijkere groepen ten goede kwamen, onderwijs dat op een te westerse leest was geschoeid en een gezondheidssysteem dat mensen eerder afhankelijk dan weerbaar maakte. Voor zover het om van buitenaf komende ontwikkelingsconcepties gaat nemen twijfel en verzet in de Derde Wereld toe. Het bevoogdende karakter en de schaduwzijde van die concepties zijn daaraan ongetwijfeld debat. De roep vanuit de Derde Wereld om zelf inhoud en invulling te geven aan de eigen ontwikkeling mag niet verstommen. Er moet recht gedaan worden aan verantwoordelijkheid.

In hoofdstuk I wezen wij op het gevaar van eenzijdig-economisch-technocratische visies en concepties. De eerste reden is vanzelfsprekend, dat de maatschappelijke werkelijkheid niet uit één – alles bepalende – component bestaat, maar juist uit een veelheid van krachten en factoren die op elkaar inwerken. In het vorige en dit hoofdstuk zijn zeer verschillende onderwerpen behandeld, maar bij nadere beschouwing blijkt dat zij onderling veelal verweven zijn. Dit besef wordt sterker en het wekt dan ook geen verbazing dat steeds vaker te beluisteren valt dat economische ontwikkelingsstrategieën, die aansturen op economische groei, stijging van het inkomen per hoofd en dergelijke, als zodanig weinig effect hebben indien deze strategieën niet zijn ingebed in een veel breder ontwikkelingsbeleid, waarin recht wordt gedaan aan tal van andere maatschappelijke aspecten. Daar komt bij dat in de discussie over ontwikkeling in plaats van de westerse modellen, die veelal algemeen van aard waren, het oog meer wordt gericht op de grote verscheidenheid die de Derde Wereld kenmerkt en die specifieke eisen stelt aan ontwikkelingsinspanningen. Ontwikkelingsprojecten zullen meer dan in het verleden moeten worden afgestemd op de lokale omstandigheden en behoeften. Tenslotte – en dat is wellicht de meest wezenlijke factor – nemen pogingen

binnen de Derde Wereld om de betekenis van de eigen cultuur te benadrukken in intensiteit toe. Daarmee kan een belangrijke nieuwe impuls worden gegeven aan het denken over ontwikkeling.

Uit het bovenstaande volgt dat de werkgroep zich terughoudend wil opstellen ten aanzien van die sociaal-culturele aspecten die de eigen nationale ontwikkeling van Derde-Wereldlanden betreffen. Het gaat om hún ontwikkeling en daartoe moet ruimte worden geboden. Dat neemt niet weg dat wij door de mondiale vervlochtenheid regelmatig met nationale aspecten van het ontwikkelingsvraagstuk geconfronteerd zullen worden. Vanuit onze visie op ontwikkeling dragen wij ten aanzien van verschillende onderwerpen de volgende standpunten aan:

- a. De bevolkingsgroei dient beteugeld te worden door middel van een ontwikkelingsbeleid dat de demografische ontwikkeling plaatst in het perspectief van sociale, economische en culturele factoren. Op grond van ethische overwegingen wijzen wij vormen van dwang af.
- b. Politiek in de Derde Wereld vindt vaak plaats in een sfeer van corruptie, elitevorming en onvoldoende of geen democratie. Gestreefd moet worden naar een 'samenlevingsopbouw' waarbij mensen deelachtig worden aan het proces van ontwikkeling. Dat betekent niet het 'overplanten' van westerse instituties, wel het op eigen wijze invulling geven aan het spreiden van verantwoordelijkheid.
- c. De bereidheid om mensenrechten tot gelding te brengen komt in de mondiale samenleving op verschillende manieren tot uitdrukking. Ten diepste spitst het verschil van opvatting zich toe op het beklemtonen van (westerse) individuele rechten of van Derde Wereld-gemeenschapsrechten. De laatste rechten – waarin het sociaal-economische aspect een belangrijke rol speelt – zullen in de discussie een belangrijker plaats moeten innemen. Zij mogen evenwel geen vrijbrief zijn om de fundamentele mensenrechten naar de achtergrond te schuiven. De mens is immers beelddrager van God en het recht op leven, bescherming tegen mishandeling en onderdrukking en geestelijke vrijheid zijn onvervreemdbare rechten. Aan deze rechten, die ook in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens zijn neergelegd, mag nimmer worden getornd. Ontwikkeling en de uitbreiding van het respect voor mensenrechten behoren onlosmakelijk met elkaar verbonden te zijn.
- d. Er zijn geen algemeen geldige blauwdrukken om de positie van de vrouw te verbeteren. Derhalve zal de aandacht primair moeten uitgaan naar de omstandigheden waarin vrouwen zich bevinden. Ontwikkelingsdoelstellingen dienen mede op vrouwen te zijn gericht en niet alleen door mannen te worden vastgesteld.
- e. De kwaliteit van het onderwijs behoeft verbetering. Pogingen om de sociaal-culturele identiteit te vergroten behoeven ondersteuning.
- f. Gezondheidszorg en huisvesting moeten meer aansluiten op lokale omstandigheden en zelfhulp en minder op westerse veronderstellingen. Afhankelijkheidsrelaties moeten worden doorbroken.
- g. Milieu- en bewapeningsvraagstukken zijn zeer wezenlijk voor het proces van ontwikkeling. Zij overstijgen staatkundige grenzen en behoeven een mondiale aanpak. De manier waarop wij op wereldschaal met de natuur omgaan spoort in geen enkel opzicht met goed rentmeesterschap. In het ontwikkelingsbeleid dient aan deze aspecten – meer dan voorheen – volwaardige aandacht te worden geschonken.

De verschillende vraagstukken kunnen niet afzonderlijk worden opgelost. In een goede ontwikkelingspolitiek moeten maatschappelijke structuren – in onderlinge samenhang – verbeterd worden. Tot deze structuren behoort ook de internationale dimensie van ontwikkeling. Daarover handelt het volgende hoofdstuk.

## IV. INTERNATIONALE ASPECTEN VAN ONTWIKKELING

### 1. INLEIDING

In de vorige twee hoofdstukken stonden wij stil bij verschillende nationale aspecten van ontwikkeling. Daarmee is slechts één deel van het ontwikkelingsvraagstuk aangeroerd, want internationale betrekkingen bepalen immers mede de mogelijkheden en grenzen van het ontwikkelingsproces in een land. In dit hoofdstuk wordt op die betrekkingen ingegaan, waarbij wij ons beperken tot de onderdelen die voor het Nederlands beleid het meest relevant lijken.

De volgende deelterreinen komen achtereenvolgens aan de orde:

- de economische wereldorde en internationale handel;
- internationale financiële problemen;
- het Europees ontwikkelingsbeleid;
- de verschillende fondsen en programma's van de Verenigde Naties.

Dat in dit hoofdstuk primair aandacht wordt geschonken aan internationale economische aspecten, betekent niet dat de werkgroep geen oog zou hebben voor andere ontwikkelingsdimensies. Integendeel, 'ontwikkeling' handelt over de maatschappij als zodanig en heeft dus betrekking op alle aspecten van de samenleving. Deze aspecten horen vooral thuis in de mondiale dialoog over ontwikkeling. In het vorige hoofdstuk zijn daarvoor al verschillende elementen aangedragen. De internationale niet-economische aspecten van ontwikkeling komen ondermeer tot uitdrukking op gebieden van politieke en religieuze contacten, onderwijs, media, sociaal-culturele relaties en dergelijke. Samenwerking op deze terreinen - ondermeer door het voeren van een ontwikkelingsdialoog - zal moeten toenemen. Wederzijds cultureel respect en het plaatsnemen van ontwikkeling in een normatief kader vormen daarbij wezenlijke elementen. Onze visie op wat dit normatieve kader zou moeten omvatten is in hoofdstuk I geschetst.

Voorts bepleiten wij een grotere aandacht voor de samenhang tussen de internationale economische aspecten en andere sociaal-culturele en politieke elementen van ontwikkeling. In die zin kunnen - in analytisch opzicht - weliswaar verschillende aspecten van ontwikkeling worden onderscheiden; in de visie die men op ontwikkeling heeft en in het te voeren beleid - ook in dat van internationale organen - behoort steeds de onderlinge verwevenheid daarvan tot uitdrukking te worden gebracht. Sociaal-economische aspecten (hoofdstuk II), de maatschappelijke context en de onderwerpen die in dit hoofdstuk ter sprake komen moeten dan ook als één geheel worden beschouwd.

Het benadrukken door de werkgroep van de internationaal-economische kwesties komt voort uit de vrees dat vooral op dit terrein - met alle consequenties voor de andere maatschappelijke terreinen - zich nog fundamentele problemen zullen gaan voordoen dan nu reeds het geval is. De discussie over de Nieuwe Internationale Economische Orde is weggeëbd, de verschillen tussen ontwikkelingslanden nemen sterk toe en de herstructurering van westerse economieën kan het lot van ontwikkelingslanden op diverse manieren beïnvloeden. Dat vraagt om extra bezinning op vraagstukken van internationaal-economische aard. De werkgroep hoopt met haar standpunten - op basis van de christen-democratische visie op ontwikkeling - richtlijnen aan te dragen, die bij het stellen van prioriteiten en het maken van beleidskeuzes in de praktische politiek op het terrein van ontwikkelingssamenwerking houvast geven.

De bijdrage van Nederland in het ontwikkelingsproces van de ontwikkelingslanden komt voor een groot deel tot stand via internationale instellingen, zoals de Europese Gemeen-

schap, GATT, UNCTAD, IMF en de Wereldbank. Bij het streven om in ontwikkeling en in ontwikkelingssamenwerking, gerechtigheid, gespreide verantwoordelijkheid, solidariteit en rentmeesterschap metterdaad tot hun recht te laten komen - wij zijn ervan overtuigd dat deze normen heilzaam zijn voor alle volken - stuit men niet alleen op het probleem dat overheden van ontwikkelingslanden vaak andere normen hanteren, maar ook op het feit dat de Nederlandse stem in die internationale organen niet zelden beperkt is. Toch mogen deze factoren geen belemmeringen zijn om initiatieven te nemen, niet alleen ten aanzien van het denken over het proces van ontwikkeling, maar ook met betrekking tot concrete internationale ontwikkelingssamenwerkingsactiviteiten. In dat kader zal worden nagegaan welke internationale organen in de uitvoering van de ontwikkelingssamenwerking een rol kunnen en moeten spelen. Dit hangt niet in de laatste plaats af van de invloed die Nederland in de betreffende gremia heeft en van de effectiviteit van deze organisaties. Dit laatste aspect komt ook in het volgende hoofdstuk uitvoerig ter sprake.

## 2. DE ECONOMISCHE WERELDORDE EN INTERNATIONALE HANDEL

### 2.1. De internationale handel

Niemand kan ontkennen dat de huidige economische wereldorde ernstige gebreken vertoont. Economische macht is vaak geconcentreerd bij enkele (groepen van) landen en ondernemingen. Gelijke kansen zijn nog lang niet in zicht en dat wrekt zich vooral voor die landen die met de grootste problemen worden geconfronteerd. Er moet naar wegen worden gezocht om in deze situatie een keer te brengen. Sommige ontwikkelingslanden - zo zagen wij in hoofdstuk II - maken reeds een snelle ontwikkeling door; het gaat echter ook om die landen, die nu achterliggen, vooruit te helpen en dat kan mede door een beter werkend stelsel van internationale handel dat meer rekening houdt met de belangen van de Derde Wereld. Immers - zo wijst de praktijk uit - zonder deelname aan internationale handel zal de inkomensontwikkeling van een land achterblijven, met alle nadelige gevolgen van dien. Arbeidsverdeling en ruil - mits toegepast in een sfeer van gelijkwaardigheid tussen partijen - zijn belangrijke instrumenten om het inkomensniveau van landen te verbeteren. Productie op grotere schaal, voor beter werkende markten, relatieve kostenvoordelen en gebruikmaking van elkaars specialismen liggen hieraan ten grondslag; keuzemogelijkheden en uitwisseling van technische kennis en informatie zijn hiervan het gevolg. Internationale handel is een belangrijke schakel tussen groei in ontwikkelingslanden en groei in de ontwikkelde landen. Tussen uitvoer en een op exportbevordering gerichte politiek enerzijds en economische groei anderzijds bestaat in het algemeen een positief verband.<sup>82</sup> Dit blijkt voor de periode na 1970 ook te gelden voor de lage-inkomenslanden.<sup>83</sup> Het is niet zo dat een toename van de uitvoer uit ontwikkelingslanden automatisch tot stand komt in geval van groei in de ontwikkelde landen, wel is het zo dat handel - met de geïndustrialiseerde landen - een 'engine of growth' kan zijn voor de ontwikkelingslanden.

In hoofdstuk II is reeds benadrukt dat de werkgroep voorstander is van een georiënteerde markteconomie, waarbij de oriëntatie betrekking heeft op de mens- en maatschappijvisie zoals die door het CDA is geformuleerd. Een dergelijk sociaal-economisch systeem kan

82) Voor een overzicht zie: L. B. M. Mennes, 'Schaarste in ontwikkelingslanden; handel, groei, het schuldenprobleem, protectionisme en handelsliberalisatie', *Economisch Statistische Berichten*, 70e jgn. no. 3511, 26 juni 1985, blz. 645-649. Wat betreft de causaliteit tussen economische groei en uitvoer moet overigens wel de nodige voorzichtigheid in acht worden genomen. Zie o.m. W. S. Jung en P. Marshall, 'Export, Growth and Causality in Developing Countries', *Journal of Development Economics*, vol. 8, no. 1, 1985.

83) Zie Rati Ram, 'Exports and economic growth: some additional evidence', *Economic Development and Cultural Change*, vol. 33, no. 2, January 1985, blz. 415-425.

alleen goed functioneren indien de internationale handel gekenmerkt wordt door een vrijheid die plaatsvindt binnen en recht doet aan een genormeerd kader dat ook ontwikkelingslanden in staat stelt om gerechtigheid, solidariteit en rentmeesterschap te beleven. Ons pleidooi voor 'vrije' internationale handel is dan ook van geheel andere aard dan het propageren van ongereguleerde, onbelemmerde internationale handel. Dit laatste kan de economie van een land – in het bijzonder die van arme, kwetsbare landen – blootstellen aan grote schokken die tot sociaal onacceptabele aanpassingsprocessen leiden. Ook kan ongenormeerde vrije internationale concurrentie voor ontwikkelingslanden leiden tot belemmeringen voor het binnenlands ondernemerschap, niet verantwoorde schuldenlast en een ongelijke inkomens- en vermogensverdeling.

## 2.2. Protectionisme

Men kan zich beschermen tegen de problemen die internationale handel met zich meebrengt door het treffen van een scala van maatregelen van economische politiek die men kan samenvatten onder het hoofd 'protectionisme'.

In hoofdstuk II is het onderwerp protectie in ontwikkelingslanden reeds aan de orde geweest; hier gaat het over protectie en protectionistische tendenzen in de geïndustrialiseerde landen, met name het zogenaamde 'nieuwe protectionisme' dat sinds het midden van de jaren '70 is opgekomen. Dit bestaat uit andere verschijningsvormen dan de traditionele tarievenpolitiek: gedacht moet worden aan subsidies, administratieve en technische belemmeringen, vrijwillige invoerbepalingen en overheidsaankopen met een sterke voorkeur voor producten uit eigen land. Ondoorzichtigheid, een verschuiving van vaste regels naar administratieve willekeur en een terugkeer naar bilateralisme zijn de voornaamste kenmerken van het 'nieuwe protectionisme'. Er kunnen verschillende factoren worden aangegeven die bij het ontstaan hiervan een rol spelen: het hoge niveau van werkloosheid in de geïndustrialiseerde landen, de toenemende uitvoer van industriële producten vanuit ontwikkelingslanden en de verstarring van het sociaal-economisch systeem in de geïndustrialiseerde landen, met name wat betreft het uitvoeren van een aanpassingsbeleid.<sup>89</sup> In wezen is het nieuwe protectionisme een uitdrukking van de twijfel aan de mogelijkheden van het vrije-marktsysteem om problemen als allocatie van produktiefactoren en inkomensverdeling naar behoren op te lossen.<sup>90</sup> Het nieuwe protectionisme is vooral een uiting van nationalisme in tijden van economische teruggang; een korte-termijnvisie die op langere termijn zeker niet het instandhouden van werkgelegenheid garandeert.

Sinds het midden van de jaren '70 zijn protectionistische tendenzen in omvang en intensiteit toegenomen.<sup>91</sup> Dit neemt niet weg dat er duidelijke aanwijzingen zijn dat de feitelijke protectie minder is toegenomen dan de neiging tot protectionisme.<sup>92</sup> Zo lijken de beschermende maatregelen in de geïndustrialiseerde landen zich na 1980 voornamelijk tegen andere geïndustrialiseerde landen te hebben gericht, terwijl de uitvoer van de ontwikkelingslanden veel minder de effecten daarvan heeft ondervonden.<sup>93</sup> Ook de invloed van het nieuwe protectionisme, met uitzondering van de maatregelen die betrekking hebben op multivezelakkoord, op de wereldhandel en op de uitvoer van de ontwikkelingslanden mag niet

overdreven worden. In ieder geval zijn de ontwikkelingslanden met een open economie in staat geweest hun aandeel op de wereldmarkten aanzienlijk te vergroten.<sup>94</sup>

Desondanks maken wij ons zorgen over het nieuwe protectionisme. Allereerst is het te verwachten dat de negatieve effecten van verminderde investeringen in activiteiten, die gericht zijn op de export, pas later zullen optreden. Ten tweede is het zeer wel mogelijk dat ondanks de min of meer constante omvang van de wereldhandel, het wereldhandelspatroon wel ernstig verstoord is. Ten derde, zonder de recente protectionistische tendensen zou de wereldhandel veel sneller zijn gegroeid dan de wereldproductie, zodat de mogelijkheden voor groei via uitvoer verkleind zijn.<sup>95</sup> In de geïndustrialiseerde landen zijn het vooral de consumenten die de kosten van protectie voor hun rekening moeten nemen. Met beschermende maatregelen, bijvoorbeeld ten aanzien van staal, schoeisel, textiel en kleding in de Verenigde Staten en landbouwproducten en auto's in Europa zijn zeer grote bedragen gemoeid die een prijsopdrijvend karakter hebben.<sup>96</sup>

In de geïndustrialiseerde landen worden de invoertarieven van producten uit ontwikkelingslanden doorgaans hoger naarmate het betreffende product meerdere bewerkingfasen doorloopt heeft. Zo worden op ingevoerde grondstoffen lagere tarieven geheven dan op halffabrikaten, terwijl op deze weer lagere tarieven rusten dan op ingevoerde eindproducten. Door deze maatregelen wordt een tamelijk hoge effectieve bescherming geboden aan verwerkende industrieën van geïndustrialiseerde landen.<sup>97</sup> Ook blijken in die landen de huidige tarieven op industriële producten, die uit ontwikkelingslanden afkomstig zijn, hoger te zijn dan de gemiddelde tarieven.<sup>98</sup> Daarnaast komt het regelmatig voor dat de hogere invoertarieven met name ontwikkelingslanden treffen. Ook hierdoor verkeren Derde-Wereldlanden in een relatief ongunstige positie.<sup>99</sup>

Hoewel de beschikbare studies over welvaartseffecten van handelsliberalisatie geen eenduidige resultaten laten zien, zijn er voldoende aanwijzingen dat een vergroting van de handelsvrijheid een belangrijke rol kan spelen bij het bevorderen van de groei in de wereldeconomie in het algemeen en van de ontwikkelingslanden in het bijzonder. Eenzijdige handelsliberalisatie door de geïndustrialiseerde landen kan zelfs belangrijke positieve welvaartseffecten hebben voor de ontwikkelingslanden.<sup>100</sup> Het is duidelijk: willen we de Derde Wereld meer kansen geven, dan zullen geïndustrialiseerde landen hun handelspolitiek ter discussie moeten stellen.

## 2.3. Handelsregulering

Sinds 1948 zijn de regels voor de internationale handel – met name die tussen de vrije markteconomieën – vastgelegd in het General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). In het kader van het GATT zijn er tot nu toe zeven multilaterale handelsoverhandelingen geweest, waarvan de laatste, de zogenaamde Tokyo-ronde, plaatsvond van 1973 tot 1979. Men kan zeggen dat wanneer de in de Tokyo-ronde afgesproken tariefreducties tot stand zijn gekomen, het proces van handelsliberalisatie via afbraak van tarieven min of meer voltooid is.

89) Zie Bergsten en Cline, o.c. 1983, blz. 72-75;

Helen Hughes and Jean Waelbroeck, 'Can developing country exports keep growing in the 1980's?', *The World Economy*, vol. 4, no. 2, Juni 1981, blz. 127-147.

90) Zie W. M. Corden, *The revival of protectionism*, Group of Thirty, New York, 1984.

91) Zie C. Fred Bergsten and William R. Cline, 'Trade policy in the 1980's: Policy Analysis in International Economics 3, Institute for International Economics, Washington D.C., 1982, blz. 11, en A. Krijger en L. B. M. Mennes, 'Protectie in de automobiellandbouw: de kosten voor de consument', *Economisch Statistische Berichten*, 70e jaargang, no. 3487, 2 januari 1985, blz. 8-16.

92) Zie Bela Balassa, *Trade between developed and developing countries: the decade ahead*, OECD Economic Studies, no. 3, Autumn 1984, blz. 7-25.

93) De betreffende cijfers zijn: 9 en 7% in de V.S.; 7 en 6% in de E.G.; 7 en 5% in Japan.

94) Zie Bela Balassa, o.c. 1984.

95) Voor een overzicht van de relevante studies op dit terrein zie L. B. M. Mennes, o.c. 1985.

84) Zie o.a. Bela Balassa, 'The 'new protectionism' and the international economy', *Journal of World Trade Law*, vol. 12, no. 5, september/oktober '78.

OECD, *Positive Adjustment Policies. Final Report: Summary and Conclusions*, OECD, Paris, 1982.

85) Zie K. A. Koekoek, J. Kol en L. B. M. Mennes, 'Protectionisme in Nederland', *Economisch Statistische Berichten*, 66e jaargang, no. 3312, 8 juli '81, blz. 644-649.

86) Zie International Monetary Fund, *IMF Survey*, 18 februari 1985, blz. 50.

87) Zie Fred C. Bergsten and William R. Cline, 'Trade policy in the 1980's: an overview', in William R. Cline (ed.), *Trade policy in the 1980's*, Institute for International Economics, Washington D.C. 1983, Hfdst. 2, blz. 59-98.

88) Zie Bela en Carl Balassa, 'Industrial protection in the developed countries', *The World Economy*, vol. 7, no. 2, Juni 1984, blz. 179-196.



Tevens is met de Tokyo-ronde een begin gemaakt met de bestrijding van het nieuwe protectionisme. Toch heerst er algemeen het gevoel dat het GATT-systeem niet goed functioneert. In verband hiermee is onlangs door een werkgroep op verzoek van het GATT een vijftiental aanbevelingen gedaan die gebaseerd zijn op de volgende uitgangspunten:

- handel moet gebaseerd zijn op eerlijke concurrentie;
- handelspolitiek moet open en doorzichtig zijn;
- niet-discriminatie is de kern van het multilaterale handelssysteem;
- handelspolitiek moet gebaseerd zijn op duidelijke en algemeen aanvaarde regels;
- handelspolitiek is slechts een component van economische politiek in het algemeen.<sup>96)</sup>

In deze vijftien aanbevelingen wordt terdege rekening gehouden met de bijzondere positie en problemen van de ontwikkelingslanden. De werkgroep is van mening dat de aan deze aanbevelingen ten grondslag liggende uitgangspunten belangrijke raakvlakken vertonen met onze visie op internationale handel. De poging om het GATT-systeem te versterken verdient naar onze mening dan ook ondersteuning.

Internationale handel brengt vanzelfsprekend onzekerheden en risico's met zich mee. Landen die voor hun exportopbrengsten afhankelijk zijn van één of slechts enkele produkten, kunnen met grote fluctuaties in die opbrengsten geconfronteerd worden. Om hieraan een eind te maken is door de UNCTAD het zogenaamde 'integrated program for commodities' voorgesteld met als doel stabilisatie van de prijzen van een aantal grondstoffen, onder andere door middel van het creëren van zogenaamde buffervoorraden. Een en ander zou gefinancierd moeten worden door een 'common fund', dat bovendien nog een aantal andere taken kreeg toegewezen zoals het bevorderen van kartelvorming, diversificatie, onderzoek, etc. Het enthousiasme voor een dergelijk programma is reeds lang verdwenen, zowel bij de ontwikkelingslanden als bij de geïndustrialiseerde landen (met name bij de Verenigde Staten en Groot-Brittannië), zo het daar al ooit aanwezig mocht zijn geweest. Vanuit economisch standpunt gezien is het grondstoffenprogramma altijd al zeer aanvechtbaar geweest.<sup>97)</sup> Wel moet hierbij aangetekend worden dat een marktgerichte werking van grondstoffenakkoorden pas dan mogelijk wordt wanneer alle relevante landen deelnemen en de gevolgen voor het interne beleid worden geaccepteerd. Dit laatste nu was in het verleden niet altijd het geval.

Sommige grondstoffenovereenkomsten zoals voor koffie, cacao, rubber en suiker kunnen van belang zijn voor sommige ontwikkelingslanden, waarbij overigens de meeste van de te bereiken voordelen in handen zouden komen van midden-inkomensontwikkelingslanden. Voor het merendeel van de ontwikkelingslanden en de daarin levende mensen daarentegen zou er geen positief resultaat uit voortkomen, geen stabilisatie en zeker geen overdracht van middelen. In de meest uitvoerige en diepgaande studie op dit gebied komt men tot de conclusie dat de voordelen van een prijsstabilisatieprogramma voor grondstoffen gering zullen zijn en dat men deze voordelen gemakkelijker en sneller kan bereiken door de betreffende markten beter te doen functioneren. Ook voor efficiency-verbeteringen zijn dergelijke programma's in het algemeen een slecht instrument.<sup>98)</sup> Meer heil is naar onze indruk te verwachten van programma's waarbij leningen tegen gemakkelijke voorwaarden en schenkingen worden verstrekt aan landen waarvan de exportopbrengsten sterk fluctueren. In dat kader kan gedacht worden aan het STABEX-programma van de Europese Gemeenschap en de zogenaamde 'Compensatory Finance Facility' van het IMF.

96) Zie GATT, *Trade policies for a better future*, Geneva, maart 1985.

97) Zie I. M. D. Little, *Economic Development: Theory, Policy and International Relations*, Basic Books, New York, 1982, blz. 336-342, en M. I. MacBean and P. N. Snowden, *International Institutions in Trade and Finance*, George Allen and Unwin, London, 1982, hfdst. 6.

98) Zie David M. G. Newbery and Joseph E. Stiglitz, *The Theory of Commodity Price Stabilization*, Clarendon Press, Oxford, 1981, blz. 145.

#### 2.4. Investeringsen

Een open internationaal handelssysteem houdt nog niet in dat er vrijelijk internationale investeringen gedaan kunnen en mogen worden. Immers, ontwikkeling is een proces dat iedereen aangaat – ook de investeerder – en dat vër uitgaat boven louter financieel-economische overwegingen. Naar de mening van de werkgroep dient ook het internationaal handelssysteem in het ontwikkelingsperspectief te worden geplaatst zoals dat in hoofdstuk I is omschreven.

Buitenlandse investeringen door ondernemingen – directe investeringen – houden een overdracht van kapitaal, technologie en kennis in. Deze directe investeringen vanuit geïndustrialiseerde landen in de ontwikkelingslanden zijn tijdens de jaren '60 en '70 regelmatig toegenomen van gemiddeld US\$ 2 miljard tot ongeveer US\$ 13 miljard per jaar. Het aandeel van directe investeringen in de totale kapitaalstroom naar ontwikkelingslanden is echter in dezelfde periode afgenomen van 20 tot 12 procent. Dit is een gevolg van het feit dat in de laatste jaren bankleningen en exportkredieten aanzienlijk in belang zijn toegenomen.<sup>99)</sup> Het totale effect van directe investeringen op de economieën van ontwikkelingslanden is veel groter dan de directe overdracht van kapitaal en technologie. Directe investeringen leggen beslag op een deel van de beschikbare binnenlandse hulpbronnen en hebben doorgaans grote invloed op de betalingsbalans van het betrokken ontwikkelingsland. Naast deze factoren, die de onderlinge afhankelijkheidsrelaties versterken, wordt vaak gewezen op enkele andere, negatieve aspecten: er is sprake van te eenzijdige eigendoms- en zeggenschapsverhoudingen in belangrijke sectoren van de nationale economie, te kapitaal-intensieve produktietechnieken en manipulatie van verrekenningsprijzen die ten nadele werkt van mensen in ontwikkelingslanden. Hier staat tegenover dat zich ook belangrijke positieve effecten kunnen voordoen, ondermeer met betrekking tot de produktiviteit en het concurrentievermogen. Ook het feit dat directe investeringen niet leiden tot rente- en aflossingsverplichtingen mag bij de voordelen niet onvermeld blijven. Hierdoor wordt een land immers relatief minder kwetsbaar voor verschillende economische verstoringen en worden aanpassingsprocessen vergemakkelijkt. Bij het tegengaan of voorkomen van mogelijke negatieve effecten van directe investeringen in ontwikkelingslanden ligt vanzelfsprekend een belangrijke verantwoordelijkheid bij de nationale en lagere overheden van die landen. Ook de transnationale ondernemingen behoren evenwel in dit opzicht een positieve rol te spelen, juist omdat gespreide verantwoordelijkheid – ook ten aanzien van ontwikkeling – zich afspeelt binnen een genormeerd kader. In dit verband wijst de commissie met instemming naar internationale gedragscodes, zoals die in het kader van de OECD tot stand zijn gekomen of waarover binnen de Verenigde Naties nog wordt onderhandeld.<sup>100)</sup> Weliswaar is het opereren volgens deze codes moeilijk afdwingbaar, maar zij bieden normen waarop overheden en ondernemingen zich kunnen richten en waarop ondernemingen mogen worden aangesproken. Activiteiten van zonnodig door overheden ondersteunde vakbonden en particuliere organisaties, gericht op een betere werking van internationale gedragscodes voor transnationale ondernemingen, verdienen ondersteuning. Hierbij kan ondermeer gedacht worden aan het deponeren van klachten bij de ILO (International Labour Organization). Directe investeringen kunnen tot voordeel strekken van zowel het ontwikkelingsland als de investeerder. Daarom wordt een beleid, dat ertoe strekt (Nederlandse) investeerders (banken en verschaffers van risicodragend kapitaal) tot meer investeringsgeneigdheid te bewegen, door de werkgroep ondersteund. Bij de vormgeving van dit beleid zou de Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO) moeten worden betrokken.

99) Zie International Monetary Fund, *Foreign Private Investment in Developing Countries*, Occasional Paper no. 33, Washington D.C., Januari 1985.

100) OECD, *Declaration by the Governments of OECD Member Countries and Decisions of the OECD Council: On International Investments and Multinational Enterprises*, OECD, Paris, 1984.

Hetgeen door het Convent voor Christelijk-Sociale Organisaties wordt bepleit, wordt door ons ondersteund.<sup>101)</sup> Ook staat de werkgroep achter het door de Wereldbank gelanceerde voorstel betreffende een Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA). Door een dergelijk systeem van verzekeren van investeringen tegen niet-commerciële risico's als complement op nationale stelsels kunnen investeringsstromen naar ontwikkelingslanden worden bevorderd. De hier genoemde instrumenten leveren belangrijke bijdragen aan een verantwoord kader waarbinnen investeringen in ontwikkelingslanden kunnen worden gedaan.

### 3. INTERNATIONALE FINANCIËLE STRUCTUREN

De belangrijkste internationale financiële instellingen waarin Nederland participeert zijn het International Monetary Fund (IMF) en de International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), de zogenaamde Wereldbankgroep. Beide instellingen zijn in 1944 in het Amerikaanse Bretton Woods opgericht.

#### 3.1. Het I.M.F.

Het IMF heeft als doelstellingen het bevorderen van:

- a. internationale monetaire samenwerking
- b. wisselkoersstabiliteit
- c. het totstandbrengen van een internationaal betalingssysteem met zo weinig mogelijk restricties.

Het IMF assisteert landen met financiële moeilijkheden om toch naar deze drie doelstellingen te streven. Dit geschiedt door het tijdelijk ter beschikking stellen van geldmiddelen waardoor betalingsbalansproblemen kunnen worden opgelost zonder maatregelen te hoeven nemen die ten nadele van de nationale of internationale welvaart zouden uitwerken.<sup>102)</sup>

Het IMF is geen ontwikkelingsinstelling, maar streeft naar een goed functionerend internationaal monetair stelsel in het belang van alle 148 lidstaten, of dit nu ontwikkelingslanden of industriële landen zijn. Het IMF draagt dus op tijdelijke basis financiële middelen over aan lidstaten met betalingsbalansproblemen. Hierbij put het IMF uit de reserves die voornamelijk uit de bijdragen van de lidstaten bestaan. De omvang van elk van deze bijdragen wordt bepaald door de rol die de betreffende lidstaat in de wereld-economie speelt en is tevens bepalend voor het aantal stemmen van een lidstaat. Naast de bijdragen van de lidstaten heeft het IMF ook de beschikking over geleende middelen, die echter van minder belang zijn. De omvang van de bijdragen van de lidstaten bepaalt verder de mate waarin de landen maximaal een beroep kunnen doen op de reserves van het IMF. Deze reserves worden door het IMF aan de lidstaten ter beschikking gesteld in verschillende vormen, die verschillen naar de aard van betalingsbalanssteun die gevraagd wordt en naar de voorwaarden waaraan voldaan moet worden. De verschillende kredietvormen hebben steeds stringenter voorwaarden of 'conditionaliteit'. De conditionaliteit, die betrekking heeft op het gehele economische beleid van een land, is het meest essentiële element in de kredietverlening van het IMF aan de lidstaten.<sup>103)</sup> Het is immers in het belang van elk land, ontwikkelingsland of niet, dat er een eind komt aan zijn economische onevenwichtigheid. Tegelijkertijd is het in het belang van de andere lidstaten dat de gevolgen van deze onevenwichtigheid niet op hen worden afgewenteld. Wel is de werkgroep van mening dat juist terwille van mondiale ontwikkeling ook geïndustrialiseerde landen aanpassingen moeten doorvoeren. Het probleem hierbij is uiteraard dat het IMF in deze situatie vragende partij is en dus geen onderhandelingsbasis heeft, zoals wel het geval is ten opzichte van de ontwikkelingslanden. Conditionaliteit zorgt

101) Zie brief aan Minister Schoof van 27 oktober 1983, punt VII.

102) Zie Anand G. Chandavarkar, *The International Monetary Fund; Its Financial Organization and Activities*, International Monetary Fund, Pamphlet Series no. 42, Washington D.C., 1984, en Andrew Crockett, *International Money; Issues and Analysis*, Thomas Nelson and Sons, Sunbury-on-Thames, 1977.

103) Zie Joseph Gold, *Conditionality*, International Monetary Fund, Pamphlet Series no. 31, Washington D.C., 1979.

ervoor dat landen in financieel opzicht geleidelijk weer op eigen benen kunnen staan, bijvoorbeeld doordat het vertrouwen van particuliere kapitaalverschaffers hersteld wordt. Ook draagt conditionaliteit er toe bij dat landen op den duur het IMF niet meer nodig hebben en dus niet permanent gebruik hoeven te maken van IMF-middelen. Conditionaliteit houdt vaak een aanpassingsprogramma in dat pijnlijk kan zijn. Er zijn echter weinig andere mogelijkheden om er voor te zorgen dat een land niet boven zijn middelen blijft leven of dat nog ongewenste toestanden op sociaal-economisch en monetair terrein gaan ontstaan. Bovendien verleent het IMF geen privileges en haar verhouding met landen wordt als een 'uitruil van rechten' beschouwd (SDR's – Special Drawing Rights – versus binnenlandse aanpassingen). Aanpassingsprogramma's bevatten algemeen geformuleerde macro-economische beleidsvoorwaarden, die vooral betrekking hebben op de vraagkant van de nationale economie, zoals verlaging van het financieringstekort van de overheid en verkleining van het kredietvolume, en daarnaast op de aanbodkant zoals versterking van het marktmechanisme en wisselkoersaanpassing. Hoe deze voorwaarden in de praktijk worden uitgevoerd is echter de verantwoordelijkheid van het betreffende land.<sup>104)</sup> Toch kan niet worden ontkend dat men in dit opzicht met uitvoeringsmoeilijkheden te kampen kan krijgen. Immers, de uitvoering van een bepaald macro-economisch beleid is afhankelijk van het treffen van maatregelen in de micro-economische sfeer. Indien het laatste niet gebeurt, komt het aanpassingsprogramma in gevaar en dit geldt des te meer naar mate de benodigde aanpassingen groter zijn.<sup>105)</sup> De IMF-aanpassingsprogramma's zijn regelmatig bekritiseerd.<sup>106)</sup> Zo wordt gesteld dat het IMF teveel wil bereiken in een te korte periode. Meer samenwerking met de Wereldbank bij onder meer de Structural Adjustment Loans en het daarop meer afstemmen van de voorwaarden van de 'Extended fund facility' – bedoeld voor een aanpassingsproces van maximaal 3 jaar – lijken een oplossing voor het probleem van de structurele betalingsbalanstekorten. Een tweede kritiekpunt is dat IMF-aanpassingsprogramma's bijna uitsluitend, maar in ieder geval te veel, betalingsbalansevenwicht nastreven. Ook andere doeleinden met betrekking tot productie, groei en inkomensverdeling zouden een (grotere) rol moeten spelen. De werkgroep is in principe voorstander van een aanpak waarbij naast betalingsbalansevenwicht ook de bovengenoemde doeleinden worden nagestreefd. Wel moet hierbij worden bedacht dat dergelijke programma's waarschijnlijk grotere financieringsbehoeften met zich meebrengen dan de huidige aanpassingsprogramma's. Dit zou op korte termijn vergroting van de IMF-reserves kunnen inhouden, hetgeen evenwel op langere termijn tot positieve effecten kan leiden. Verder mag in dit verband niet worden vergeten dat het IMF volgens de huidige 'Articles of Agreement' niet het recht heeft om andere voorwaarden te stellen dan die het betalingsbalansevenwicht verzekeren. Hooguit kan het fonds adviseren over meeromvattende aanpassingsprogramma's. Het is zeer de vraag of dit voldoende is en wij menen dat het in de rede ligt om een uitbreiding van de bevoegdheid tot het stellen van voorwaarden – juist ten behoeve van eerder genoemde doelstellingen – in overweging te nemen.<sup>107)</sup> Aan die stellingname verbinden wij wel de voorwaarde dat een eventuele uitbreiding van bevoegdheden niet mag uitmonden in 'economische dictaten' aan ontwikkelingslanden, die bijvoorbeeld haaks staan op hun cultuur. Dit probleem kan worden ondervangen door in het IMF-beleid de resultaten van de ontwikkelingsdialoog te betrekken.

104) Zie A. W. Hooke, 'The role of the Fund in Developing Countries', in A. W. Hooke (ed.), *The Fund and China in the International Monetary System*, International Monetary Fund, Washington D.C., 1983.

105) Zie Manuel Gutiérrez, *Fund Conditionality; Evolution of Principles and Practices*, International Monetary Fund, Pamphlet Series, no. 38, Washington D.C., 1981, blz. 39.

106) Zie bijv. Tony Killick and Mary Sutton, *Disequilibria, Financing and Adjustment in Developing Countries*, in Tony Killick (ed.), *Adjustment and Financing in the Developing World*, International Monetary Fund and the Overseas Development Institute, Washington D.C., 1982, blz. 48-72, en Tony Killick (ed.), *The Quest for Economic Stabilisation: The IMF and the Third World*, Heinemann Educational Books, London, 1984.

107) Zie John Williamson, *The Lending Policies of the International Monetary Fund*, Policy Analyses in International Economics, Institute for International Economics, Washington D.C., Augustus 1982, blz. 59.

Teneinde de ontwikkelingsrelevantie van de activiteiten van het IMF te optimaliseren, verdient het – naast hetgeen hiervoor reeds is opgemerkt – aanbeveling dat de effecten van de aanpassingsvoorwaarden nadrukkelijk in ogenschouw worden genomen. Met het oog op de bevordering van ontwikkelingsaspecten – waarvoor het IMF in beginsel niet is bedoeld – zouden de contacten van het IMF in het betrokken ontwikkelingsland zelf, bilaterale donoren, ontwikkelingsfinancieringsinstellingen en de Wereldbank verstevigd kunnen worden. In deze contacten zouden de effecten van de – op zichzelf noodzakelijk blijvende – aanpassingsvoorwaarden besproken en wellicht opgelost kunnen worden. Op deze wijze gaan de financiële taak van het IMF – waaraan niet getornd mag worden – en ontwikkelingsgerichtheid samen.

Aanpassingsprogramma's spelen ook een belangrijke rol bij de pogingen om het schuldenprobleem van de ontwikkelingslanden op te lossen of in ieder geval beheersbaar te maken. De stijging van de omvang van de schulden van de ontwikkelingslanden tussen 1973 en 1982 was niet alleen te wijten aan oorzaken waar die landen zelf geen greep op hadden, zoals de stijging van de olieprijs, de wereldeconomische recessie, de verslechtering van de ruilvoet en de hoogte van de reële rentestand, maar zeker ook aan de buitensporige overheids- en particuliere bestedingen. Deze bestedingen hebben tot grote fiscale tekorten geleid die echter gemakkelijk via binnenlandse en buitenlandse kredieten gefinancierd konden worden.<sup>108</sup> Over de manier waarop de schuldenproblemen beteugeld kunnen worden lijkt inmiddels consensus te zijn ontstaan: een benadering van geval tot geval en een aanpassingsbeleid (gecombineerd met een financieringspakket) dat gericht is op een meerjarige aanpak van de schulden. Vooral het verkrijgen van een beter evenwicht tussen aanpassing en externe herfinanciering zal met kracht moeten worden nagestreefd.

Hoewel de UNCTAD blijft spreken van een gevaarlijke situatie is volgens de Wereldbank de schuldenpositie van de ontwikkelingslanden in 1984 duidelijk verbeterd. Eind 1984 bedroeg hun totale schuld US\$ 895 miljard en dat is een toename van 6% ten opzichte van 1983. Deze toename blijkt geheel en al te bestaan uit lange-termijnschulden; er was zelfs sprake van een vermindering van korte-termijnschulden.<sup>109</sup>

Ongetwijfeld is hier mede sprake geweest van omzetting van korte in lange-termijnschulden hetgeen voor veel ontwikkelingslanden niet ongunstig is. Hoe de schuldsituatie zich ontwikkelt is afhankelijk van de groei in de OECD-landen, de hoogte van de reële rentestand, de waarde van de dollar, het protectionisme en het economisch beleid in de ontwikkelingslanden. Dit alles zal nog vele inspanningen van beleidsmakers in de industriële en ontwikkelingslanden vragen. In feite is er slechts een geringe marge tussen een beheersbare en een explosieve situatie wat betreft het schuldenvraagstuk.<sup>110</sup>

Hoe de toekomstige ontwikkelingen ook mogen zijn, het is duidelijk dat met name voor de lage-inkomenlanden in Afrika de schuldsituatie zeer zorgelijk is en alleen onder gunstige omstandigheden enigszins kan verbeteren. De absolute omvang van de schulden van deze Afrikaanse landen is weliswaar niet groot, maar in verhouding tot hun inkomen en uitvoer zijn zij de hoogste. De werkgroep bepleit – mede gezien het complex van problemen waar men mee worstelt – een onderzoek naar gedeeltelijke kwijtschelding van de schulden voor die landen.

Een andere taak van het IMF heeft betrekking op de internationale geldvoorziening; het gaat hierbij om reserves die in beginsel permanent in het bezit zijn van de lidstaten. Sinds de jaren '70 kan het IMF zelf internationale reserves, 'Special Drawing Rights' (SDR's), creëren en heeft dat in de jaren 1970-1972 en 1978-1981 ook gedaan. De SDR's worden blijvend aan de lidstaten toegewezen in verhouding tot hun participatie in het IMF. Indien landen op een bepaald moment behoefte hebben aan vreemde valuta's, kunnen de SDR's hiervoor via het IMF worden ingewisseld. Om de SDR's voor de houders – vooral overheden, centrale banken en sommige andere financiële instellingen – aantrekkelijk te maken geeft het IMF een marktrente voor de netto aangehouden saldi. In het verleden zijn vele voorstellen ontwikkeld om de creatie van SDR's te koppelen aan extra hulp voor de ontwikkelingslanden.<sup>111</sup> Dit zou kunnen geschieden door nieuw gecreëerde SDR's geheel of meer dan evenredig aan de ontwikkelingslanden ter beschikking te stellen. De meeste ontwikkelde landen zijn tegen een dergelijke 'link' tussen SDR-creatie en ontwikkelingshulp; Nederland is in dit opzicht een uitzondering.<sup>112</sup> Het opnieuw ter discussie stellen van de 'link' tussen SDR-creatie en ontwikkelingshulp lijkt in de huidige omstandigheden weinig zinvol. Daar komt bij dat het hulpelement van een meer dan evenredige toedeling aan ontwikkelingslanden nog maar beperkt zou zijn ten gevolge van het berekenen van een marktrente op het netto-gebruik van toegeedeelde SDR's. Het verdient naar de mening van de werkgroep dan ook de voorkeur om meer rentesubsidies te geven aan die ontwikkelingslanden die bij het IMF moeten lenen of zich genoopt zien hun toedeling aan SDR's te gebruiken. Volgens de statuten van het IMF dient de omvang van de SDR-creatie zodanig te zijn dat enerzijds economische stagnatie en deflatie en anderzijds te omvangrijke bestedingen en inflatie achterwege blijven. Het verdient aanbeveling dat het IMF van deze mogelijkheid om een anti-cyclisch internationaal conjunctuurbeleid te voeren gebruik maakt. Gelet op de huidige toestand van de wereldeconomie en aangezien geen groei van de internationale reserves uit anderen hoofde te verwachten is lijkt een (aanzienlijke) nieuwe SDR-creatie zeker op zijn plaats.<sup>113</sup>

Tenslotte komt de vraag op of het IMF steun moet (blijven) verlenen aan landen waarvan gevonden wordt dat dergelijke steun onthouden of teruggetrokken moet worden, bijvoorbeeld omdat in die landen fundamentele mensenrechten geschonden worden. Momenteel maken de 'Articles of Agreement' het treffen van dergelijke 'sanctie-maatregelen' onmogelijk. Alle lidstaten hebben immers gelijke toegang tot de reserves van het IMF en een lidstaat verkeert pas in de onmogelijkheid om IMF-fondsen te gebruiken wanneer dat land 'ineligible' is verklaard. Het laatste gebeurt alleen indien het land de IMF-fondsen gebruikt op een wijze die strijdig is met de doeleinden van het IMF. Hoewel het in de huidige constellatie niet goed mogelijk is om op andere dan strikt financieel-economische gronden een lidstaat 'ineligible' te verklaren,<sup>114</sup> vraagt de werkgroep zich af of het IMF de ogen mag sluiten voor situaties die 'mens-onterend' zijn. Als men van mening is – en dat zijn wij – dat het IMF in het proces van ontwikkeling een eigen verantwoordelijkheid heeft – uiteraard met inachtneming van aard en functie van deze organisatie –, dient dit ook in zijn beleid tot uitdrukking te worden gebracht. Die verantwoordelijkheid stopt niet bij louter financiële kwesties, maar gaat verder. In die zin zou Nederland de 'Articles of Agreement' ter discussie kunnen stellen. Uiteraard moet

111) Zie A. W. Hooke, o.c. 1983, pag. 177-180.

112) Zie Ministerie van Financiën, *Nota inzake beleidsvoorwaarden verbonden aan kredieten van het IMF*, stuk 16267, nr. 3, Tweede Kamer 1979-1980, blz. 2.

113) Zie John Williamson, *A New SDR Allocation? Policy Analysis in International Economics 7*, Institute for International Economics, MIT Press, Cambridge-London, maart 1984. In deze studie wordt een bedrag van SDR 30 – 40 miljard genoemd.

114) Zie Joseph Gold, 'Political Considerations are Prohibited by Articles of Agreement when the Fund considers Requests for Use of Resources', *IMF Survey*, mei 23, 1983, en Joseph Gold, *Order in International Finance, the Promotion of IMF Stand-by-Arrangements, and the Drafting of Private Loan Agreements*, International Monetary Fund, Pamphlet Series no. 39, Washington D.C., 1982.

108) Zie William R. Cline, *International debt and the stability of the world economy, Policy Analysis in International Economics 4*, Institute for International Economics, MIT Press, Cambridge/London, September 1983, en Eduardo Wiesner, 'Latin American Debt: Lessons and Pending Issues', *American Economic Review*, vol. 75, nr. 2, mei 1985, blz. 191-195.

109) World Bank, *World Development Report 1985*, Oxford University Press, Oxford, 1985, blz. 21-30.

110) Zie William R. Cline, o.c. 1983, blz. 44-73.

– World Bank, o.c. 1985, blz. 137-146;

– Peter G. Peterson, *Economic nationalism and international interdependence*, The 1984 Per Jacobson Lecture, Washington D.C., 1984, blz. 36-37.

voorkomen worden dat het IMF primair – bijvoorbeeld door verandering in de stemmenverhouding – een politiek platform zou worden, maar hetzelfde geldt evenzeer voor de negatie van onhoudbare situaties. Mocht er geen internationale consensus over deze kwestie mogelijk zijn, dan zal gezocht moeten worden naar andere instrumenten (economische boycot en dergelijke).

### 3.2. De Wereldbankgroep

De Wereldbankgroep bestaat uit de Wereldbank en de International Finance Corporation (IFC). De Wereldbank bestaat weer uit de International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) en de International Development Association (IDA). In overeenstemming met het spraakgebruik wordt in dit rapport de term Wereldbank of Bank gebruikt voor de IBRD en de IDA gezamenlijk.<sup>115</sup> Ook bestaan er drie regionale ontwikkelingsbanken; vanwege hun overeenkomst met de Wereldbank zullen deze instellingen niet apart worden besproken.

#### De Wereldbank

De Wereldbank, momenteel bestaande uit 146 leden, c.q. regeringen (IDA 131), die tevens lid van het IMF moeten zijn, is opgericht met het doel bij te dragen aan de wederopbouw van Europa en Japan na de Tweede Wereldoorlog en aan de ontwikkeling van het economisch minder ontwikkelde deel van de wereld. Vrij snel is het werkterrein van de Wereldbank geheel naar de ontwikkelingslanden verschoven en het is momenteel de voornaamste taak van de Wereldbank om financiële middelen aan de ontwikkelingslanden over te dragen via leningen aan overheden voor specifieke economische en sociale ontwikkelingsprojecten. De rente die de Wereldbank vraagt, is relatief laag doordat zij zelf voor de door haar opgenomen leningen een lage rente betaalt. Zij staat namelijk bekend als een zeer solide debitrice. De lidstaten zijn aandeelhouders van de Bank; slechts een deel van het aandelenbedrag is gestort, het overgrote deel dient als garantievermogen. Haar middelen verwerft de Bank voornamelijk door leningen op te nemen, zowel van overheden en centrale banken als van particuliere beleggers. Deze leningen mogen als een zeer solide belegging worden beschouwd.

De activiteiten van de Bank zijn naar omvang en aard veranderd na 1968, het jaar dat Robert McNamara tot President werd benoemd. Tot dan, dat wil zeggen tussen 1958 en 1968, bedroeg het jaarlijks bedrag aan ontwikkelingsleningen ongeveer 700 à 800 miljoen US\$; in 1984 was het bedrag aan nieuwe leningen opgelopen tot 11,9 miljard US\$.<sup>116</sup> Tot 1968 was het leeuwendeel van de leningen van de Bank bestemd voor infrastructurele projecten. In de periode 1961-1965 was 77 procent van de leningen van de Bank voor elektriciteits- en transportvoorzieningen; slechts 6 procent was bestemd voor landbouwprojecten, terwijl niet meer dan 1 procent bestond uit projecten in de sociale sector (gezondheid, onderwijs, etc.). Met name sinds 1973, het jaar van McNamara's 'Nairobi-speech' ter gelegenheid van de jaarvergadering van de Bank, is de oriëntatie van de Bank aanzienlijk veranderd.<sup>117</sup> Bedroegen in 1968 de leningen voor landbouw en plattelandontwikkeling 172 miljoen US\$ – 18% van het totaal aan leningen – in 1981 was dit 3,8 miljard US\$ (31%). In 1984 was dit bedrag overigens weer wat geringer: 3,4 miljard US\$, (22%). Ook de samenstelling van leningen voor de landbouwsector is veranderd: er heeft zich een verschuiving voltrokken van landbouwinfrastructuurprojecten (irrigatie en dergelijke) naar projecten voor plattelandontwikkeling waarvan de netto-opbrengsten speciaal voor de arme plattelandbevolking bedoeld zijn. Ook op andere terreinen zijn beleidswijzigingen waarneembaar. Zo zijn meer leningen verstrekt voor het bestrijden van armoede in de steden, voor basis- en niet-formeel onderwijs

115) Voor een overzicht van de geschiedenis van de eerste 25 jaren van de Wereldbank, zie Edward S. Mason and Robert E. Asher, *The World Bank since Bretton Woods*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1973.

116) Zie The World Bank, *Annual Report 1984*, The World Bank, Washington D.C., 1984.

117) Zie Robert L. Ayres, *Banking on the Poor*, The MIT Press, Cambridge/London, 1983, blz. 4-7.

en voor projecten in de gezondheidssector. Daarnaast is de Bank meer aandacht gaan geven aan problemen betreffende bevolkingsgroei, ontwikkeling van het kleinbedrijf en energievoorziening, terwijl ook de steun aan ontwikkelingsfinancieringsbanken is toegenomen.

Al met al kan gezegd worden dat tijdens het bewind van McNamara de Wereldbank niet alleen een bank is gebleven, maar zich tevens ontwikkeld heeft tot een 'development-agency', waarbij de nadruk steeds meer is komen te liggen op het bestrijden van armoede. Ook in het gezaghebbende denken van de Bank over ontwikkelingsvraagstukken is sinds 1974 sprake van een grotere oriëntatie op inkomensverdeling en armoede.<sup>118</sup> Tenslotte zij gewezen op het belangrijke werk dat de Bank doet op het terrein van analyse, evaluatie en controle van projecten.

Een belangrijke ontwikkeling was de introductie van de reeds eerder genoemde structurele aanpassingsleningen in 1980. Het doel van deze niet-projectgebonden leningen is om betalingsproblemen van ontwikkelingslanden op middellange termijn te helpen verkleinen, door het verlenen van assistentie bij aanpassingsprogramma's die veranderingen in de economische structuur en economische politiek omvatten.<sup>119</sup> De Bank komt hier dicht bij het terrein van het IMF, maar de programma's van de Bank hebben een langere looptijd: 5 à 7 jaar tegen maximaal 3 jaar bij het IMF. Wel bestaat er complementariteit tussen structurele aanpassingsleningen van de Bank en de steun van het IMF, hetgeen nauwe samenwerking tussen beide instellingen noodzakelijk maakt. In de structurele aanpassingsprogramma's wordt vooral de nadruk gelegd op een verbeterde werking van het prijs- en marktmechanisme, vermindering van protectie, het terugdringen van overheidsstekorten en vergroten van de doelmatigheid van overheidsbedrijven. Wanneer de opstelling van het IMF meer zou evolueren in de hiervoor aangegeven richting zal de aansluiting van financiering via Wereldbankleningen op IMF-programma's beter verlopen.

In het verlengde van het bovenstaande heeft de Bank sinds 1983 een Speciaal Actie Programma (SAP) ingesteld dat zich richt op een uitbreiding van het structurele aanpassingsprogramma, versnelde uitbetaling van gecommiteerde fondsen en het geven van technische en economische adviezen met betrekking tot projecten en programma's. In 1984 bedroeg het totaal van niet-projectgebonden leningen van de Bank 1,4 miljard US\$, dat wil zeggen 9 procent van het totale leningsprogramma van dat jaar.

De werkgroep is van mening dat de Wereldbank de weg die onder McNamara is ingeslagen moet blijven volgen. In het verlengde hiervan zijn wij voorstander van uitbreiding van het structurele aanpassingsleningsprogramma van de Bank, eventueel tot een grens van 30 procent van het totale leningsprogramma zoals door de Commissie Brandt is aanbevolen.<sup>120</sup> Hoewel op het ogenblik geen urgent probleem, zijn er verschillende mogelijkheden om de beschikbare fondsen van de Bank te vergroten. De voorkeur van de werkgroep gaat uit naar een (selectieve) kapitaalvergroting; een verhoging van de verhouding vreemd vermogen versus eigen vermogen zal de solvabiliteit en reputatie van de Bank schaden en moet daarom niet worden nagestreefd. Een andere mogelijkheid is de uitbreiding van het systeem van co-financiering, waarmee wordt bedoeld op gezamenlijke ontwikkelingsfinanciering van de Wereldbank met overheidsinstellingen en particuliere financiële instellingen. In de periode 1980-1984 was het jaarlijkse bedrag gemiddeld 5 miljard US\$. In dit kader wijst de werkgroep tenslotte met instemming op de zogenaamde triangulaire co-financiering, waarbij

118) Zie Hollis Chenery, Montek S. Ahluwalia, C. L. G. Bell, John Duloy and Richard Jolly, *Redistribution with Growth*, Oxford University Press, Oxford, 1974.

119) Zie World Bank, *Annual Report 1980*, The World Bank, Washington D.C., 1980, blz. 159.

120) Zie The Brandt Commission, *Common Crisis: North-South: Co-operation for World Recovery*, Pan Books, London and Sydney, 1983, blz. 71-72.

Nederlandse ondernemingen en commerciële banken samen met de Wereldbank en fondsen vanuit de bilaterale ontwikkelingssamenwerking grote projecten in ontwikkelingslanden financieren en uitvoeren.

#### **I.D.A. (International Development Association)**

In 1960 is de International Development Association (IDA) opgericht met als doel leningen te verstrekken aan (vooral) arme landen tegen voorwaarden die beogen de sociaal-economische structuur te verbeteren. De IDA-fondsen zijn afkomstig van giften van de rijkere lidstaten en in beginsel vindt elke drie jaar een nieuwe aanvullingsronde van IDA-middelen plaats. De zevende aanvullingsronde (IDA-VII) had in juli 1983 moeten beginnen, maar helaas is dit door tegenwerking van de V.S. niet mogelijk geweest. Hierdoor is het totaalbedrag van IDA-VII beperkt gebleven tot 9 miljard US\$, terwijl minimaal 12 miljard US\$ nodig werd geacht. Daarnaast is via verschillende speciale bijdragen tot en met 1984 nog een bedrag van 1,8 miljard US\$ ter beschikking gekomen.<sup>121)</sup>

Een groot aandeel van de IDA-kredieten is bestemd voor de landbouw- en plattelandsonwikkeling: 39% in 1984. Andere belangrijke bestemmingen zijn: energie (14%), gezondheid (5%) en niet-projectgebonden leningen (10%). IDA-projecten moeten aan precies dezelfde voorwaarden van technische, economische en financiële haalbaarheid voldoen als IBRD-projecten. In doorsnee blijken IDA-projecten dezelfde rentabiliteit te hebben als IBRD-projecten: ongeveer 18%.<sup>122)</sup>

Mede vanwege de gerichtheid op de arme landen en de tot nog toe bereikte resultaten is de werkgroep een groot voorstander van uitbreiding van de IDA-activiteiten en beveelt derhalve extra bijdragen van Nederlandse zijde ten zeerste aan.

#### **I.F.C. (International Finance Corporation)**

De International Finance Corporation (IFC), die in 1956 is opgericht en 125 leden heeft, is vooral georiënteerd op de particuliere sector. Het bevorderen van groei in deze sector en het mobiliseren van binnenlands en buitenlands kapitaal hiervoor kenmerken de werkzaamheden van de IFC. Via leningen of aandelenparticipatie neemt zij deel in voornamelijk particuliere ondernemingen die zonder haar participatie waarschijnlijk niet tot stand zouden kunnen komen. In 1984 werden 62 IFC-projecten goedgekeurd voor een bedrag van 2,5 miljard US\$, waarin de IFC 696 miljoen US\$ bijdroeg. De laatste jaren is de IFC steeds meer gaan opereren in lagere-inkomenslanden waar nu ongeveer 50 procent van IFC's nieuwe investeringen plaatsvinden. De werkgroep is een voorstander van verdere ontplooiing van particuliere initiatieven en beveelt verdere ondersteuning van IFC-activiteiten aan.

### **4. HET EUROPEES ONTWIKKELINGSBELEID**

In een rapport over ontwikkelingssamenwerking kan niet voorbijgegaan worden aan de rol die Europa op dit terrein speelt en moet spelen. Naar het oordeel van het CDA dient een verenigd Europa zijn verantwoordelijkheid in en voor de wereld te dragen. De eenwording van Europa is zo gezien geen doel op zichzelf, maar is gericht op de mogelijkheden om daardoor meer recht te doen aan de beginselen van een internationale rechtsorde en van een goed rentmeesterschap over schaarse bronnen van deze wereld. Europa heeft in het geheel van internationale relaties een eigen plaats en de stellingname in een CDA-rapport uit 1982, dat een hernieuwde aandacht voor de EG als kader van en instrument voor internationale besluitvorming hogere prioriteit verdient,<sup>123)</sup> is nog steeds actueel.

121) Zie World Bank, o.c. 1984, blz. 19-22.

122) Zie World Bank, *IDA in Retrospect*, Oxford University Press, Oxford, 1982.

123) Zie Kerngroep Ontwikkelingssamenwerkingsgroep CDA, *Realisme en Creativiteit*, Christen Democratische Verkenningen, 3/82.

Ook vanuit andere gezichtspunten kan deze stellingname worden toegelicht. De wereld wordt te vaak beheerst door de tegenstelling tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie; een tegenstelling die ertoe leidt dat de Derde Wereld in feite menigmaal voor een keuze tussen die twee blokken wordt gesteld. Een dergelijke opgedrongen keuze strookt niet met wat wij verstaan onder een verantwoordelijke maatschappij.

Bovendien wordt het beleid van de ontwikkelingslanden vaak voor een groot deel bepaald door de tegenstelling arme versus rijke landen. De Oost-West-tegenstelling en de nadruk op de verhouding arm-rijk hebben er mede toe geleid dat de Noord-Zuid-dialoog is vastgelopen. Naar onze mening heeft Europa de taak om deze dialoog nieuw leven in te blazen, zij het dat deze dialoog in een andere vorm gegoten zal moeten worden. Vooral de grote verschillen tussen ontwikkelingslanden nopen daartoe. Een andere reden voor de bijzondere relatie tussen Europa en ontwikkelingslanden is de omvang van de onderlinge handel – voor de meeste ontwikkelingslanden is Europa de belangrijkste handelspartner –, en van de hulp, investeringen en kapitaalstromen. Bij dit alles moet overigens de afhankelijkheid van de EG op het gebied van grondstoffen niet vergeten worden.

Naast het voorgaande zijn er andere overwegingen die eveneens maken dat een voortdurende bezinning van Europa op het ontwikkelingsvraagstuk geboden is. Zoals in hoofdstuk II reeds naar voren is gebracht groeit de differentiatie tussen de ontwikkelingslanden onderling, terwijl voorts sprake is van een toenemende verslechtering van de omstandigheden van bepaalde bevolkingsgroepen, waardoor honger en armoede voor een steeds grotere groep mensen een realiteit wordt. De huidige contacten van de Europese Gemeenschap met de Derde Wereld zijn in de eerste plaats gericht op de zogenaamde ACP-landen, 64 ontwikkelingslanden in Afrika, het Caraïbisch gebied en de Stille Oceaan. Zij hebben krachtens de LOMé-akkoorden bijzondere betrekkingen op ontwikkelings- en handelsgebied met de EG.

De combinatie van hulp en handelsvoordelen geeft aan het verdrag tussen de LOMé-partners een uniek karakter. De coöperatie strekt zich verder uit tot financiële en technische aspecten, terwijl ook op het gebied van industrie en landbouw – vanuit het perspectief van een groeiende onderlinge afhankelijkheid – naar verdere samenwerking wordt gezocht. Dat juist ACP-landen nauwe banden onderhouden met Europa hangt samen met de oude koloniale structuren. De akkoorden van LOMé I (1975), LOMé II (1979) en LOMé III (1984) bouwen voort op de verdragen van Yaounde (I, 1963 en II, 1969). In deze laatste verdragen werden reeds bestaande handelsmaatregelen en financiële hulpverlening aangevuld met onder meer een regeling voor de stabilisatie van exportopbrengsten, terwijl de laatste jaren zowel binnen het kader van LOMé II als ten laste van de EG-begroting een begin is gemaakt met het ondersteunen van de uitvoering van nationale voedselstrategieën. De handelsvoordelen die de EG aan ACP-landen toestaat lijken misschien groter dan ze in werkelijkheid zijn. Een groot deel van hun export bestaat immers uit grondstoffen die toch al niet belast worden bij de invoer. Agrarische producten die concurreren met producten uit de EG zijn onderworpen aan heffingen en/of quota en voor bewerkte producten gelden hogere tarieven dan voor onbewerkte zodat er een anti-bewerkingseffect van de invoerrechten uitgaat. Reeds eerder in dit hoofdstuk werden daarbij kritische kanttekeningen geplaatst.

De EG onderhoudt ook contractuele betrekkingen met een aantal landen rond de Middellandse Zee. Het gaat daarbij wederom om handelspreferenties en verder om technische bijstand en financiële ondersteuning, onder andere via de Europese Investeringsbank.

Naast de relaties in het kader van LOMé en met het Middellandse-Zeegebied bestaan contacten met landen in Azië (met name Zuidoost-Azië) en Latijns-Amerika. Zo werd in 1982 US\$ 200 miljoen besteed aan projecten in die landen. Voorts heeft de EG handelsovereenkomsten met ondermeer de ASEAN-landen (Indonesië, Thailand, Filipijnen, Maleisië, Singapore en Brunei), met landen van het Andespact (Bolivia, Chili, Columbia, Ecuador, Peru en Venezuela) en met Centraal-Amerika. Deze overeenkomsten bevatten bepalingen op het terrein van samenwerking en techniek, onderwijs en industrialisatie. Zij hebben dus geen

betrekking op de handelspreferenties die immers in het Algemeen Preferentieel Stelsel van de EG met deze landen zijn geregeld. Tenslotte zij gewezen op het EG-voedselhulpprogramma (US\$ 400 miljoen per jaar) dat bestemd is voor alle ontwikkelingslanden.

Reeds bestaande contacten zullen waar nodig en waar mogelijk in de komende tijd uitgebreid en vooral verdiept moeten worden. Dat geldt met name voor de landen rond de Middellandse Zee en die van de ASEAN en het Andespact. De toetreding van Spanje en Portugal tot de EG kan van grote betekenis zijn voor de relaties tussen Europa en Latijns-Amerika. Overigens moet wel bedacht worden dat de toevloed van producten vanuit Spanje en Portugal naar de Europese markt de handelscontacten met Derde-Wereldlanden, die betrekking hebben op hetzelfde 'goederenpakket', onder (enige) druk kunnen plaatsen.

De noodzakelijke verdieping van de hiervoor geschetste contacten zal ertoe moeten leiden dat de betekenis van het ontwikkelingsbeleid van de Europese Gemeenschap metterdaad toeneemt en dat de coherentie tussen het ontwikkelingsbeleid en andere beleidsterreinen van de Europese Gemeenschap (met name het landbouw- en handelsbeleid) toeneemt.

Wanneer wij ons wenden tot de formele aspecten van het Europees ontwikkelingsbeleid, dient bijzondere aandacht uit te gaan naar de coördinatie van het ontwikkelingsbeleid van de afzonderlijke landen en de integratie daarvan in een Europees ontwikkelingsbeleid. Het (recente) verleden laat zien dat er nog steeds te veel versnippering bestaat, zodat de effecten van de inspanningen, die Europa zich getroost, verre van optimaal zijn. Op dit terrein valt nog veel te verbeteren zoals ook door de Europese Commissie en de Europese Ontwikkelingsraad is onderstreept. Een betere coördinatie zal er toe kunnen leiden dat tussen EG en de ontvangende landen, in het kader van een wederzijds afgestemde sectorale of regionale ontwikkelingspolitiek, meer contractuele verhoudingen ontstaan. Hierbij zou het ontvangende land zich kunnen engageren voor een bepaald beleid in de wetenschap dat de Gemeenschap en de desbetreffende lidstaten hun steun zullen verlenen aan de uitvoering van dat beleid. Op deze wijze worden ontwikkelingslanden in staat gesteld hun beleid beter te plannen. Waar thans ervaringen worden opgedaan met voedselstrategieën – en dat is nog maar op zeer bescheiden schaal – zou dit de algemene regel in plaats van de uitzondering moeten worden. Voor eenzijdigheid bij de uitvoering van afspraken tussen de EG en ontwikkelingslanden dient gewaakt te worden.

Nadat de 'coördinatie-fase' is voltooid, kan gedacht worden aan 'vervangend' beleid op EG-niveau en in ieder geval aan budgettarisering van het Europees Ontwikkelings Fonds. Het gaat hierbij om de overdracht van nationale middelen aan de EG. Uiteraard zal dit beleid in een normatief kader moeten worden gevat. De planning van het ontwikkelingsbeleid door ontwikkelingslanden is gebaat met duidelijkheid over de direct of indirect door de EG te verstrekken financiële middelen. In dat verband beklemtonen wij de noodzaak dat de lidstaten zich verplichten om – eventueel gefaseerd – het streefbedrag van 0,7% van het BNP te besteden aan ontwikkelingssamenwerking. Ook de gemeenschapshulp moet worden opgevoerd, bijvoorbeeld door de omvang van de gemeenschapshulp te brengen op een niveau van 0,1% van het EG-BNP. Afgezien van de geldelijke aspecten wordt op deze wijze de ontwikkelingslanden een veel duidelijker vooruitzicht geboden op de toekomstige bijdragen aan hun eigen ontwikkelingsinitiatieven; bijdragen die niet alleen uit officiële hulp (in de vorm van middelenoverdrachten), maar evenzeer uit verbeterde handels- en investeringsbetrekkingen moeten bestaan. De laatste betrekkingen leveren wellicht een fundamentele bijdrage aan de noodzakelijke structurele veranderingen. Om die tot stand te brengen is de bereidheid van de EG-landen nodig om ook zelf structurele aanpassingen te ondergaan.

Een ander vraagstuk betreft de bevordering van de regionale samenwerking in de Derde Wereld. De EG zou hieraan kunnen meewerken door het voeren van een politiek die gericht is op de totstandkoming van bijvoorbeeld 'regionale verdragen' waarin de EG en een groep van ontwikkelingslanden participeren. In de praktijk zal de regionale samenwerking doorgaans neerkomen op een verminderde betekenis van bilaterale overeenkomsten. Hopenlijk

zal die benadering een gunstige uitwerking hebben op de interstatelijke verhoudingen in bijvoorbeeld het Midden-Oosten.

Hiervóór kwamen enerzijds de grotere differentiatie tussen de ontwikkelingslanden en anderzijds de LOMé-verdragen ter sprake. Het is de vraag of deze toenemende differentiatie het vijftienjarenpatroon, dat de LOMé-verdragen kenmerkt, nog wel rechtvaardigt. Overwogen zou kunnen worden om tussen de EG en de ACP-landen een soort kaderovereenkomst tot stand te laten komen, die wordt aangevuld door sectoraal en geografisch bepaalde regelingen met de mogelijkheid van een variabele tijdsduur. Op die manier kan de zo noodzakelijke flexibiliteit in het ontwikkelingsbeleid worden bevorderd. Wellicht zal een dergelijke benadering eerst op termijn gerealiseerd kunnen worden, maar dat mag op zich geen reden zijn om de poging niet te wagen.

Een volgend punt dat de aandacht behoeft, betreft het EG-ontwikkelingsbeleid, dat vooral gericht is op de ACP-landen. Een prominente plaats in dit beleid is gereserveerd voor voedselstrategieën (zie ook hoofdstuk II). De Europese Commissie heeft in 1981 het concept voedselstrategie tot het centrale actiemodel gemaakt van haar plan tot bestrijding van de honger in de wereld (Plan Pisani). Voordien had het Europees Parlement (EP) een intensieve studie verricht naar de armoedeproblematiek en de honger. In september 1980 werd de resolutie 'Over de honger in de wereld' (inclusief de noodzakelijk geachte maatregelen in de sfeer van hulpverlening) aanvaard. Het EP deed daarin een dringend beroep op de Commissie en de lidstaten de strijd tegen de honger in de wereld tot hoofddoelstelling te maken van het Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbeleid voor de jaren '80. Beide initiatieven, de resolutie van het EP en de aanvaarding van het Plan Pisani, speelden een belangrijke rol bij de opstelling van de Gemeenschap in de onderhandelingen voor Lomé III. In die onderhandelingen is overeenstemming bereikt over de prioriteit van de plattelandsontwikkeling. Voor de daarvoor in aanmerking komende ACP-landen zal worden gestreefd naar het ontwikkelen van een voedselstrategie, waarin het landbouwbeleid van de ACP-landen en het voedselproductie- en voedselhulpbeleid van de Gemeenschap op elkaar worden afgestemd. Marktversturende elementen moeten daarbij zoveel mogelijk worden geweerd, terwijl bijzondere aandacht wordt gegeven aan het voedselvoorzieningsbeleid van de ontwikkelingslanden.

Voorts overweegt de EG over te gaan tot:

- meerjarenprogrammering van de voedselhulp inclusief de mogelijkheid van verstrekking van financiële hulp wanneer door lokale productie in de behoefte aan voedselhulp is voorzien;
  - uitbreiding van het productenpakket;
  - aankoop in ontwikkelingslanden in de regio met een voedseloverschot.
- Deze terughoudendheid van de EG om ontwikkelingslanden met overschotten te belasten wordt aangevuld met een actief ontwikkelingsbeleid ten opzichte van de plattelandssector en de voedselproductie. De Gemeenschap wil komen tot een bundeling van middelen en instrumenten:
- concentratie van de middelen van het Europees Ontwikkelingsfonds op de voedselproductiesector;
  - een groter aandeel in de niet-projectgebonden hulp voor garantielijksfondsen en voor landbouwproductiemiddelen zoals zaaizaad, kunstmest en machines;
  - het richten van andere hulpvormen op de zogenaamde thematische acties ter ondersteuning van de landbouw op langere termijn: onderzoek, bestrijding van woestijnvorming, aanpak van ziekten en plagen.

Het nieuwe EG-beleid en de uitwerking daarvan in de LOMé-onderhandelingen bieden interessante aanknopingspunten voor de invoering van het concept voedselstrategie. Aan drie elementen wordt daadwerkelijk gestalte gegeven, namelijk prioriteit voor de landbouwsector in de ACP-landen, een meerjarenverplichting van een grote donor en als derde de

beleidsdialoog. Zo'n dialoog houdt in dat er een wederzijdse expliciete meerjarenafpraak komt waarbij ook de donoren op een consistent beleid en hulpprogramma worden vastgepind. De genoemde drie elementen dienen naar de mening van de werkgroep behouden te blijven.

De ontwikkelingssamenwerking tussen de EG en de ACP-landen beperkt zich echter niet tot de agrarische sector. Via de Europese Investeringsbank en het Europees Ontwikkelingsfonds worden ook andere projecten uitgevoerd. Het ligt voor de hand dat personen en organisaties die in ontwikkelingssamenwerking zijn geïnteresseerd, gedreven worden door de idee van 'meer is beter'. Het is echter duidelijk dat extra veel aandacht gegeven moet worden aan de doelmatigheid van de middelenoverdracht en de projectuitvoering. De projecten waar het om gaat zijn te belangrijk om door mogelijk slecht functioneren van Gemeenschapsorganen jaren vertraging op te lopen. Ook zijn de bedragen waar het om gaat groot genoeg om de vinger aan de pols te houden.

In dit verband vermeldt een recente analyse van de kwaliteit van de EG-hulpverlening dat naar het oordeel van de Europese Rekenkamer, de resultaten van het communautaire hulpbeleid over het geheel genomen positief zijn.<sup>124</sup>

Weliswaar oefent de Europese Rekenkamer kritiek uit op de hulp van het Europees Ontwikkelingsfonds met betrekking tot een aantal gebreken die telkenmale terugkeren, maar de balans van haar bevindingen inzake de EG-hulp is positief. Ten aanzien van de EG-voedselhulp is de Europese Rekenkamer van mening dat deze op diverse punten nog te wensen overlaat. Ook met betrekking tot de hulpverlening door de Europese Investerings Bank komt de Europese Rekenkamer niet tot een onverdeeld positief oordeel; er blijkt te veel nadruk te liggen op de commerciële activiteiten en te weinig op de ontwikkelingspolitieke doelstellingen van de financiële hulp. Deze knelpunten behoeven nadrukkelijke verbetering en hetzelfde geldt voor de coördinatie tussen lidstaten, Commissie en andere donoren, die naar onze indruk momenteel tekortschiet.

#### 4.1. E.G. Landbouwbeleid

Het EG-landbouwbeleid is voor de betrekkingen met ontwikkelingslanden van grote betekenis, enerzijds omdat de landbouw in de EG in sterke mate beschermd wordt, anderzijds vanwege het feit dat de export van veel ontwikkelingslanden voor een groot deel uit agrarische producten bestaat. We zullen eerst ingaan op het EG-landbouwbeleid en daarna op de consequenties van dit beleid voor de ontwikkelingslanden.

De motivatie bij de vaststelling van het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB) was tweeledig. Het GLB moest in de eerste plaats mede zorgdragen voor de onderlinge afstemming van de kosten van levensonderhoud in de 'oude EG van de Zes'. Zodoende kon het vrijhandelsverkeer van industrie- en landbouwproducten in de EG met minder moeite tot stand komen. Uiteindelijk zou door middel van voortschrijdende economische integratie en de convergentie van het sociaal-economische beleid van de lidstaten de welvaart in de EG nog verder moeten toenemen. In de tweede plaats moest met het GLB een aantal specifieke landbouw- en handelspolitieke doeleinden worden verwezenlijkt. Het verdrag van de EG noemt in de artikelen 39 e.v. en 110 e.v. ondermeer:

- een hogere arbeidsproductiviteit en levensstandaard voor de landbouwbevolking;
- stabiele markten ten aanzien van prijzen en hoeveelheden;
- bevordering van de harmonische ontwikkeling van de wereldhandel.

Inmiddels zijn de problemen, waar het GLB voor is komen te staan, levensgroot en daar komt bij dat nieuwe lidstaten hun eigen landbouwproblematiek meebrengen. Het streven om de

Europese boeren een redelijk inkomen te garanderen via gegarandeerde prijzen voor hun producten en automatische overheids-(EG) aankopen, heeft te samen met een enorme produktiviteitsverbetering geleid tot een aanbodstijging die in geen verhouding staat tot de toeneming van de vraag. Het gevolg hiervan is dat de zelfvoorzieningsgraad van de EG in belangrijke mate is gestegen en dat overschotten op de wereldmarkt worden gedumpt. Bovendien zijn hierdoor de wereldmarkten voor landbouwproducten verkleind, waardoor de variabiliteit van de wereldmarktprijzen is toegenomen, terwijl door de EG-exportsubsidies de wereldmarktprijzen aanzienlijk zijn verlaagd. De kosten van het systeem van de gegarandeerde prijzen voor de boeren bedroegen in 1983 ongeveer f 15 miljard, terwijl eenzelfde bedrag aan exportsubsidies besteed werd. Voor ons onderwerp is van belang dat de EG door de bescherming van de eigen agrarische sector de afzetmogelijkheden voor een aantal ontwikkelingslanden zeer heeft beperkt en door de gesubsidieerde export van overschotten niet alleen conflicten met andere landbouwexporterende westerse landen heeft opgeroepen, maar ook en vooral de agrarische ontwikkeling in arme landen frustreert.<sup>125</sup> Ter toelichting zij op het volgende gewezen. Het GLB restitueert momenteel het verschil tussen de EG-prijs en de laagste dagprijs die op de wereldmarkt wordt aangetroffen. Daarmee kan de EG producten aanbieden aan netto importerende ontwikkelingslanden beneden de produktiekostprijs in die landen, waardoor de nationale productie in ontwikkelingslanden wordt ontmoedigd. Aan ontwikkelingslanden die landbouwproducten exporteren doet het GLB met het vermelde restitutiesysteem eveneens een onaanvaardbare concurrentie aan. Het GLB zou zodanig aangepast moeten worden dat gerestitueerd wordt tot een prijs, die de eigen productie van de ontwikkelingslanden aanmoedigt, dat wil zeggen tot een niveau dat niet ligt onder het kostprijniveau plus een zekere marge van het betrokken ontwikkelingsland. Daarnaast blijft, mits goed geprogrammeerd, natuurlijk voedselhulp mogelijk.

De onafgebroken stijging van de arbeidsproductiviteit in de agrarische sector betekent dus dat binnen de EG, als men op de huidige weg doorgaat, steeds grotere overschotten van een aantal producten zullen ontstaan, die ook tegen afbraakprijzen niet meer te slijten zijn op de wereldmarkt. Bovendien zal de invloed van nog bestaande 'tekortproducten' steeds geringer worden. De budgettaire lasten voor de EG dreigen nog hoger te worden dan ze al zijn, vooral ook als Spanje en Portugal toegetreden zijn. En dan hebben we het nog niet eens over de lasten voor de consument, die door de huidige structuur veel meer betaalt dan bij vrije invoer het geval zou zijn (zie par. 2.2.). In verband met het bovenstaande is de werkgroep van mening dat er een aangepast en vernieuwd beleidsinstrumentarium dient te komen. Tevens zullen bepaalde doelstellingen scherper geformuleerd dienen te worden, waarbij de aandacht van de werkgroep vooral uitgaat naar het meer dan tot dusver rekening houden bij de uitvoering van het EG-landbouwbeleid met de gerechtvaardigde belangen van ontwikkelingslanden. Ook andere geïndustrialiseerde landen zullen hiertoe inspanningen moeten leveren. Bij de keuze van een ander beleidsinstrumentarium pleit de werkgroep ervoor dat de EG-landbouw meer wordt geconfronteerd met de werking van de internationale marktmechanismen, waarbij zij aangetekend dat de regelgeving met betrekking tot de handel in landbouwproducten in het GATT aanzienlijke verbetering behoeft. Erkend zal moeten worden dat internationale afspraken – hoe moeilijk ook – beter zijn dan het voortgaan op de weg van toenemende bilaterale overeenkomsten.

Eventuele korte-termijn-gevolgen voor de inkomens kunnen via specifieke middelen gecompenseerd worden. Voor het behoud van zoveel mogelijk werkgelegenheid in bepaalde plattelandsgedebieden kunnen specifieke werkgelegenheidsprogramma's worden gestart en training en opleiding verbeterd. Daarnaast kan een zekere afstemming worden gevonden

124) Brief van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking en van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, De kwaliteit van de EG-hulpverlening, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1984-1985, 18667, nrs. 1-2.

125) Zie M. J. Roarty, 'The EC Common Agricultural Policy and its Effects on Less-Developed Countries', *National Westminster Bank Quarterly Review*, February 1985.

met andere of nieuwe activiteiten in die gebieden zoals bebossing, milieumaatregelen, toerisme, midden- en kleinbedrijf. De werkgroep vindt namelijk dat moet worden afgestapt van een beleid waarin met één instrument – het prijsbeleid: aan de grens via drempelprijzen, intern via interventieprijzen – talloze doelstellingen tegelijkertijd worden nagestreefd. Scheefgroei is dan onvermijdelijk. Aanpassing van deze scheefgroei via het doen verdwijnen van de overschotten, die op zich reeds prijsdrukkend werken, en ook via het geleidelijk afschaffen van exportsubsidies zal pijn veroorzaken. Deze pijn wordt verzacht als meerdere geïndustrialiseerde landen meedoen met deze aanpassingen gericht op onder andere het beter doen functioneren van de internationale (landbouw)handel. Uiteindelijk zal ook de EG-landbouw hiervan kunnen profiteren. Economie en rechtvaardigheid – ook voor landbouwproducenten in ontwikkelingslanden – staan hier niet haaks op elkaar.

##### 5. OVERIGE MULTILATERALE INSTELLINGEN

Naast de in dit hoofdstuk besproken multilaterale ontwikkelingsfinancieringsinstellingen en het Europees Ontwikkelings Fonds zijn er nog veel andere multilaterale hulpinstellingen, vooral VN-fondsen en -programma's.<sup>126)</sup> In dit kader kan tevens gewezen worden op een multilaterale ontwikkelingsfinancieringsinstelling, het International Fund for Agricultural Development (IFAD), dat in 1977 is opgericht met het oog op de bevordering van de landbouwproductie in ontwikkelingslanden en een goede verdeling daarvan onder de lokale bevolking. IFAD-projecten zijn vooral bedoeld voor kleine boeren en landlozen in de ontwikkelingslanden. Het IFAD heeft in vergelijking met andere multilaterale instellingen een bijzondere stemrechtstructuur: de OECD-landen, de OPEC-landen en de ontwikkelingslanden hebben ieder een derde deel van de stemmen.

Ontwikkelingssamenwerking via multilaterale organisaties is een bijdrage aan de opbouw van een internationale rechtsorde, dat wil zeggen aan het in stand houden en versterken van een geordend stelsel voor internationaal overleg en samenwerking. Daarnaast zijn er nog verschillende andere argumenten om instellingen voor multilaterale hulpverlening te ondersteunen, zoals hun geschiktheid als forum voor het voeren van een beleidsdialoog, de spreiding van hun activiteiten over een groot aantal landen, mogelijke schaalvoordelen, met name ten aanzien van uitvoeringsaspecten van de hulpverlening, en het oplossen van de nadelen van gebonden hulp.

Wat betreft het relatieve belang van multilaterale hulpverlening ten opzichte van de totale officiële ontwikkelingshulp (ODA) neemt Nederland in verhouding tot andere landen van het OECD Development Assistance Committee (DAC) een bescheiden plaats in: 24,3 procent ten opzichte van een gemiddelde van 28,7 procent in 1981. De bilaterale hulp beslaat dus nu ongeveer driekwart van de totale Nederlandse ODA-hulp, hetgeen een duidelijke stijging inhoudt ten opzichte van de jaren '70 toen dit aandeel ongeveer 70 procent bedroeg. Van het totale bedrag aan multilaterale hulp, waarvoor in 1985 919 miljoen gulden was uitgetrokken, was 26 procent voor de VN-fondsen en -programma's bestemd, 38 procent voor de multilaterale ontwikkelingsfinancieringsinstellingen en 36 procent voor de EG-hulpverlening. Op de bilaterale hulpverlening wordt in het volgende hoofdstuk teruggekomen. Wij volstaan er nu mee op te merken dat een extra accent op deze vorm van hulpverlening bijzondere eisen stelt aan het te voeren beleid, aangezien het eigenbelang van donorlanden gemakkelijker kan prevaleren.

Het is niet de bedoeling dat elk van de verschillende VN-fondsen en -programma's, waarvan het United Nations Development Programme (UNDP) de grootste omvang heeft, hier afzonderlijk besproken wordt. Deze fondsen en programma's verlenen voornamelijk tech-

nische assistentie in de vorm van schenkingen. Hierbij ligt de nadruk op de ontwikkeling van 'human capital', hetgeen van belang is om de opnamecapaciteit en daarmee de doelmatigheid van andere vormen van hulp te vergroten. In de laatste jaren heeft binnen deze fondsen en programma's een duidelijke verschuiving naar hulpverlening aan de armste landen plaats gevonden. De betreffende beheerslichamen worden volgens de normale VN-praktijk van regionale spreiding samengesteld, hetgeen consequenties kan hebben met betrekking tot kwaliteit en expertise. De VN-fondsen verkrijgen hun middelen via vrijwillige bijdragen op jaarbasis van de donoren wat geleid heeft tot een lastenverdeling die volledig afhankelijk is van nationale besluitvorming, dat wil zeggen zonder donoroverleg. Een en ander heeft ertoe geleid dat UNDP thans erg afhankelijk is van een klein aantal grote donoren. Bij de VN-fondsen worden de prioriteiten van de besteding van de middelen in principe door de overheid van het ontvangende land bepaald. Desalniettemin hebben de vertegenwoordigers van de betreffende VN-organisaties een belangrijke inbreng bij het vaststellen van deze prioriteiten.

Voor velen zijn VN-instellingen en -programma's synoniem met bureaucratie en inefficiency. Hoewel deze indruk zeker niet altijd ten onrechte is, is het vormen van een gefundeerd oordeel hierover nauwelijks mogelijk omdat een integrale evaluatie van die activiteiten en een vergelijking met die van de ontwikkelingsfinancieringsinstellingen nog niet ter beschikking staan. Wel is het zeker dat procedures van projectselectie, evaluatie en controle een integraal deel zijn van de programma's van de ontwikkelingsfinancieringsinstellingen, terwijl dit in veel mindere mate het geval is bij de VN-fondsen en -programma's.

Op grond hiervan verdienen binnen het geheel van de multilaterale hulpverlening de activiteiten van de ontwikkelingsfinancieringsinstellingen wat betreft financiële bijdragen een lichte voorkeur boven die van de VN-fondsen en -programma's; in ieder geval tot deze laatste instellingen hun systeem van projectselectie, evaluatie en controle hebben verbeterd en de bovengenoemde integrale evaluatie, die op het ogenblik zowel door de DAC als door een werkgroep van het Wereldbank/IMF Development Committee wordt ondernomen, gereed is.

Bovendien heeft het opereren via ontwikkelingsfinancieringsinstellingen, waarbij vooral acht geslagen moet worden op de ontwikkelingsbanken, een belangrijk 'multipliereffect'. Immers, de budgettaire bijdragen van de lidstaten worden via leningen op de kapitaalmarkt door de ontwikkelingsbanken tot aanzienlijk grotere bedragen aangevuld, hetgeen alleen maar ten voordele van de ontwikkelingslanden strekt.

Bij het verdelen van hulpbijdragen over multilaterale en bilaterale hulp, alsmede binnen de multilaterale hulp over enerzijds VN-fondsen en -programma's en anderzijds de ontwikkelingsfinancieringsinstellingen mogen vanzelfsprekend niet alleen rentabiliteit, efficiency en multipliereffecten een rol spelen. Uiteindelijk gaat het eveneens om politieke aspecten. In dit opzicht sluit de werkgroep zich aan bij de mening van de Commissie Brandt, dat er terecht veel kritiek op de VN uitgeoefend kan worden, maar dat het de enige organisatie is waar alle landen lid van zijn. Hierdoor is de VN een uniek instrument voor communicatie en samenwerking op wereldschaal.<sup>127)</sup> Juist met het oog op een beter functioneren van het VN-systeem is – naast een veel krachtiger gemeenschappelijk nastreven van de VN-doelstellingen – verdere ondersteuning van de verschillende fondsen en programma's noodzakelijk.

##### 6. ONTWIKKELINGSHULP IN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF

In dit hoofdstuk is op meerdere plaatsen aangedrongen op structurele veranderingen in het sociaal-economisch wereldbestel. Daartoe is alle reden. Vooral de ontwikkelingslanden die in staat zijn om in dat bestel te participeren moeten daarvoor betere mogelijkheden krijgen.

126) Brief van de Ministers voor Ontwikkelingssamenwerking en van Financiën, *Doelmatigheid multilaterale kanalen*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergadering 1983-1984, 18196, nrs. 1-2.

127) Zie: The Brandt Commission, o. c. 1983, hoofdstuk 16.



Dit neemt echter niet weg dat er nog veel Derde-Wereldlanden zijn die grote armoede kennen. Juist deze landen zullen voorlopig aangewezen blijven op internationale hulp. Met kracht zal daarom de in 1970 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aangenomen internationale doelstelling van 0,7% BNP aan overheidshulp moeten worden nagestreefd. Momenteel schort het aan die situatie: op wereldschaal bedraagt dit percentage momenteel slechts 0,38%.

De volgende tabel illustreert de situatie in 1983:

Landen	ODA \$ Miljoen	aandeel in wereld ODA bestand	ODA als % van BNP
USA	7992	22.0	0.24
EEG	11492	31.7	0.51
Nederland	1195	3.3	1.08
Japan	3761	10.4	0.33
Totaal OECD-landen	27565	76.0	0.36
Totaal OPEC-landen (m.n. Saoedi-Arabië en Koeweit)	5476	15.1	1.05
USSR	2449	6.7	0.19
DDR	160	0.4	0.12
Totaal CMEA-landen	2939	8.1	0.17
Andere donoren	306	0.8	
<b>TOTAAL</b>	<b>36286</b>	<b>100.0</b>	<b>0.38</b>

Wat betreft de percentages officiële ontwikkelingshulp scoren Kuwait en Saoedi-Arabië erg hoog. In de westerse landen draagt Nederland relatief het meeste bij, gevolgd door Noorwegen, Zweden en Denemarken. Andere landen kennen percentages lager dan 0,5%. Indien de Verenigde Staten en Japan hun aandeel zouden opvoeren tot de 0,7%-norm, zou dit een miljardenstroom (ruim \$19 miljard) in de richting van de armste landen en groepen kunnen betekenen. De Oosteuropese landen schieten duidelijk tekort. Bij hen ligt de nadruk meer op militaire uitgaven. Wel is het zo dat het groeipercentage in Oost-Europa in de jaren 1977-1983 sterker is geweest dan over de gehele periode 1972-1983.

Dat geldt eveneens – in mindere mate – voor de westerse landen, terwijl de OPEC-landen na 1977 zonder uitzondering een daling te zien hebben gegeven in hun hulpbeleid.

De werkgroep herhaalt nog eens de visie uit het Europees verkiezingsprogramma van het CDA waarin wordt aangedrongen op een verplichting van de EG-lidstaten om 'eindelijk' de doelstelling van 0,7% BNP te realiseren. Daarnaast zal ook in andere internationale fora hierop moeten worden aangedrongen. Mondiale solidariteit met ontwikkelingslanden mag zich niet beperken tot plechtige proclamaties en fraaie beleidsintenties, maar dient evenzeer in concrete offers tot uitdrukking te worden gebracht.

## 7. SLOTBESCHOUWINGEN EN CONCLUSIES

Mondiale ontwikkeling is één en ondeelbaar. Het is een realiteit die iedereen raakt en daarom moeten wij bij het denken over ontwikkeling niet alleen stil staan bij het lot van Derde-Wereldlanden, maar juist oog hebben voor de wereldwijde structuren die de positie van die landen beïnvloeden. Gedurende lange tijd hebben hardnekkige afhankelijkheidsrelaties bestaan. De emancipatie van de Derde Wereld heeft daarin verandering gebracht en veel

landen gingen hun eigen weg. In dit proces van verzelfstandiging – een proces dat zich niet alleen beperkt tot economische vraagstukken, maar zich ondermeer ook uitstrekt op politiek en cultureel terrein – claimen zij een eigen plaats. In economisch opzicht zijn sommige landen, met name de 'NIC's', daarin geslaagd. Dat neemt echter niet weg dat zeer velen achterblijven, hetgeen mede wordt veroorzaakt door een samenstel van mondiale structuren dat afhankelijkheid eerder bestendigt dan opheft. Bij die situatie willen wij ons niet neerleggen.

In eerdere hoofdstukken is betoogd dat het formuleren van een visie op ontwikkeling pas zin heeft als de samenhang tussen cultuur, politiek en economie wordt ingezien. In de dialoog met ontwikkelingslanden – binnen en buiten internationale organisaties – zal dat element een belangrijke rol moeten spelen. In dit hoofdstuk stonden internationaal-economische aspecten centraal. De laatste jaren is er veel veranderd. Het is tekenend dat het concept van de Nieuwe Internationale Economische Orde nu vrijwel is verdwenen. De twijfel aan de 'maakbaarheid' van structuren en het herlevend geloof in de kracht van de markt hebben daaraan ongetwijfeld bijgedragen. Minstens zo belangrijk is de gewijzigde opstelling van de Derde Wereld, die zich manifesteert in het afstand nemen van liefdadigheid, hulp en bevoogding en het trachten te verwerven van een eigen plaats in het politieke en economische wereldbestel. In de komende decennia zal het beeld van de wereld zich wijzigen en zullen bewust of onbewust keuzes worden gemaakt. Naar de mening van de werkgroep dienen die keuzes mede bepaald te worden door de eerder geschetste christen-democratische mens- en maatschappijvisie. Daartoe is alle reden.

Het door een ontwikkelingsland louter opeisen van een grotere rol in de wereldhandel kan nooit als 'ontwikkeling' worden aangemerkt, als niet tevens acht wordt geslagen op de zorg voor de armste groepen of het tegengaan van een verdere verwoesting van het milieu. Als overheden van Derde Wereldlanden die aspecten negeren spelen zij een even kwalijke rol als geïndustrialiseerde landen die op basis van een (ongereguleerd) vrije marktfilosofie de economie van een ontwikkelingsland kapot maken. Ook de zakelijke werkelijkheid van internationaal-economische processen behoort plaats te vinden binnen en dient zich te richten op een genormeerd kader. Daartoe moet ondermeer de zorg en aandacht voor de positie van de armsten en minst ontwikkelde groepen en landen worden gerekend. Binnen dit normatieve kader zal het streven gericht moeten zijn op het verkrijgen van eerlijker kansen voor ontwikkelingslanden. Vanuit deze benadering heeft de werkgroep de volgende aanbevelingen gedaan.

a. Vrijere internationale handel moet mede ten behoeve van de Derde Wereld worden nagestreefd. In dat licht bezien wij protectionisme af, behalve voor landen die in economisch opzicht ver achter liggen. Pogingen om het GATT-systeem te versterken worden door ons ondersteund. Grondstoffenfondsen bleken in de praktijk weinig succesvol en lijken daarom beter vervangen te kunnen worden door leningen en schenkingen aan ontwikkelingslanden met sterk fluctuerende exportopbrengsten. Ontwikkelingsrelevante investeringen vanuit ontwikkelde landen in de Derde Wereld juichen wij toe. Voor transnationale ondernemingen dienen gedragscodes te worden ontwikkeld, op de naleving waarvan ondermeer door vakbonden en particuliere organisaties moet worden toegezien.

b. De oriëntatie van het IMF op ontwikkeling behoeft versterking, met name door samenwerking met de Wereldbank. Een pleidooi is gevoerd om kwesties als groei, inkomensverdeling en mensenrechten meer dan tot nu toe in het beleid te betrekken. De 'conditionaliteit' ten aanzien van ontwikkelingslanden kan moeilijk worden gemist, maar dient wel haar pendant te vinden in aanpassingsadviezen van het IMF in de richting van ontwikkelde landen. Arme landen kunnen beter worden bijgestaan door rentesubsidies dan door het

aanbrengen van een 'link' tussen ontwikkelingshulp en de creatie van speciale trekkingsrechten.

- c. De door McNamara ingeslagen koers van de Wereldbank dient te worden vastgehouden. De aanwending van fondsen moet meer programmagericht (structureel) zijn. Deze uitbreiding van programmahulp mag overigens niet ten koste gaan van de bestaande omvang van projecthulp. Project- en programmahulp zullen elkaar zo effectief mogelijk moeten aanvullen. Verder behoeft de co-financiering van projecten extra aandacht. De werkgroep ondersteunt de activiteiten van IDA en IFC.
- d. De Europese Gemeenschap speelt een bijzondere rol in de relatie met ontwikkelingslanden. Contracten moeten worden uitgebouwd en verdiept. Gepleit werd voor meer contractuele verhoudingen die de Derde Wereld meer perspectief en zekerheid bieden voor hun ontwikkelingsinspanningen. De optie van de regionale verdragen plaatst de bilaterale verhoudingen onder druk. Het is de vraag of de grote diversiteit in de wereld het vijftienpatroon van LOMé nog wel rechtvaardigt. Het EG-landbouwbeleid, dat nu ondermeer gekenmerkt wordt door het dumpen van overschotten tegen afbraakprijzen op de wereldmarkt, is in samenhang met het landbouwbeleid van andere geïndustrialiseerde landen een barrière voor de agrarische ontwikkeling van de Derde Wereld. De isolatie van de EG-landbouw ten aanzien van de internationale maatstaven moet worden verhinderd. Aanpassing – hoe moeilijk en pijnlijk ook – is onvermijdelijk wil men ontwikkelingslanden echte kansen geven. In dit kader past het streven naar afschaffing van indirecte en directe exportsubsidies. De budgettaire consequenties van het EG-landbouwbeleid mogen niet op de Derde Wereld worden afgewenteld.
- e. Naast de rol van de – momenteel niet optimaal functionerende – Verenigde Naties werd aandacht gevraagd voor de ontwikkelingshulp, die met name voor armste landen en groepen noodzakelijk blijft. Op wereldschaal is aan de norm van 0,7% BNP nog lang niet voldaan en daarin behoort verandering te komen. Op de ontwikkelde landen moet een appél gedaan worden om ook in financieel opzicht solidair te zijn met de zwakste landen en groepen.

## V. DE ORGANISATIE VAN HET NEDERLANDSE ONTWIKKELINGSSAMENWERKINGSBELEID

### 1. INLEIDING

Ontwikkelingssamenwerking omvat meer dan alleen ontwikkelingshulp: gedacht moet worden aan een overdracht van middelen in de ruimste zin en aan het bieden van mogelijkheden aan ontwikkelingslanden om zich op verschillende manieren te ontplooiën. In wezen raken wij aan hun ontwikkeling, niet alleen door een ontwikkelingssamenwerkingsbudget van ± 5 miljard gulden, maar ook en vooral door middel van maatregelen ten aanzien van landbouw, industrie, de dienstensector, handel, internationale financiële en monetaire betrekkingen, investeringen, technologie-ontwikkeling en -overdracht, financiën, cultuur, politieke en sociale verhoudingen, enz. Veel activiteiten binnen de Nederlandse samenleving zijn relevant voor het ontwikkelingsproces van de Derde Wereld. Dit besef zal in het overheidsbeleid moeten doorklinken. Bij het formuleren en uitvoeren van bijvoorbeeld handelspolitiek, landbouwpolitiek, industriepolitiek en het beleid ten aanzien van internationale financiële instellingen moet daadwerkelijk met ontwikkelingsaspecten rekening worden gehouden. Men kan het ook sterker formuleren: elementen van overheidsbeleid op al deze terreinen, voorzover zij gevolgen hebben voor ontwikkelingslanden, dienen geïntegreerd te worden in een ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. Daarnaast – en binnen hun eigen verantwoordelijkheidssfeer – spelen vanzelfsprekend de activiteiten van het bedrijfsleven, de vakverenigingen, de universiteiten en particuliere organisaties een belangrijke rol.

In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens de volgende onderwerpen behandeld: de rol van ontwikkelingssamenwerking en -hulp bij ontwikkeling, de financiële aspecten van het Nederlandse hulpbeleid, de organisatie van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid, waarbij zowel de overheids- als de particuliere sector ter sprake komen, en verschillende kanalen voor ontwikkelingssamenwerking: bilaterale en multilaterale hulp alsmede de rol van het bedrijfsleven. De medefinancieringsorganisaties worden apart besproken. Het hoofdstuk eindigt met enige aanbevelingen.

### 2. ONTWIKKELINGSHULP

Ontwikkeling is een proces dat de gehele mondiale samenleving raakt en dat betrekking heeft op alle maatschappelijke terreinen. Daarmee is de betekenis van het normatieve karakter van het begrip 'ontwikkeling' nog eens aangeduid.

Ontwikkelingssamenwerking en ontwikkelingshulp pogen aan dat proces bij te dragen, een proces dat moet leiden tot verzelfstandiging en betuugeling van de armoede. Die twee elementen staan niet los van elkaar; in tegendeel, zij zijn twee zijden van één en dezelfde medaille.

Ontwikkelingshulp speelt in dit complexe geheel twee rollen. Aan de ene kant wordt door hulp de hoeveelheid middelen, die ontwikkelingslanden ter beschikking staan voor het bereiken van hun doeleinden, vergroot. Aan de andere kant kunnen donoren via hulpverlening invloed uitoefenen op het ontwikkelingsbeleid en op de projectaanpak van de ontvangende landen. Beide partijen hebben dus belang bij hun contacten, waarbij de belangen van ontwikkelingslanden moeten prevaleren.

Verschillende motieven liggen aan ontwikkelingshulp ten grondslag. Deze zijn in hoofdstuk I reeds uitvoerig besproken. Wat ons beweegt zijn de christen-democratische uitgangspunten. Welke motieven in de praktijk overheersend zijn, is moeilijk na te gaan en kunnen bovendien per land en per groep verschillen. Waar het ene land humanitaire kwesties centraal stelt, leggen andere landen weer de nadruk op politieke of economische aspecten.

In een recente studie is onderzocht of, en zo ja in hoeverre, bij het verstrekken van officiële ontwikkelingshulp (ODA) donorbelangen zwaarder wegen dan de behoeften van de ontwikkelingslanden<sup>128</sup>. Volgens dit onderzoek blijkt bilaterale hulp vaak in overeenstemming te zijn met veiligheids-, handels- en politieke belangen van donoren en multilaterale hulp meer met de criteria die afgeleid zijn van de behoeften van ontwikkelingslanden. Het blijkt dat in de periode 1970-1980 de afstemming van de ODA-hulp verschoven is: van donorbelangen naar behoeften van ontwikkelingslanden. Vanaf het eind van de jaren '70 is er echter weer een duidelijke verschuiving naar bilaterale hulpverlening te signaleren. Het gevaar ligt op de loer dat hierdoor het egoïsme van donoren weer meer kansen krijgt. Die tendensen verdienen het bestreden te worden.

Is ontwikkelingshulp belangrijk voor ontwikkelingslanden? Deze vraag, die de laatste tijd meer en meer en vaak in kritische zin wordt gesteld, laat zich niet zomaar met een ja of nee beantwoorden. Ontwikkelingshulp kan weliswaar belangrijke effecten hebben voor Derde-Wereldlanden, echter vergeleken met andere bronnen van ontwikkelingsfinanciering is hulp voor de ontwikkelingslanden als geheel vrijwel nooit omvangrijk en bovendien is het aandeel van ODA-hulp in de overdracht van financiële middelen aan ontwikkelingslanden sinds 1970 steeds afgenomen. Dit geldt overigens niet voor de minst-ontwikkelde landen, die de laatste jaren juist afhankelijker van hulp zijn geworden. In 1980-1981 waren er – ondanks het bovenstaande – niet minder dan 69 ontwikkelingslanden waarvan de netto ontvangsten van financiële middelen voor meer dan tweederde uit ODA-hulp bestonden. Het gaat hierbij om 15% van de totale bevolking van de ontwikkelingslanden<sup>129</sup>. Wanneer men zich realiseert dat de positie van de armste landen en groepen verslechtert, kan men zich niet neerleggen bij een afname van ODA-hulp. Juist terwille van de zwakken zal deze vorm van hulp moeten worden uitgebreid. Het is dan ook verheugend dat in 1984 de ODA-hulp weer in omvang is gegroeid.

Over de effectiviteit van ontwikkelingshulp kunnen geen eenduidige uitspraken worden gedaan. Toch wijzen verschillende studies uit dat sprake is van redelijke rendementen (18% bij voltooide Wereldbank-projecten)<sup>130</sup>, dat over het algemeen lange-termijnhulp netto baten heeft opgeleverd voor de ontwikkelingslanden<sup>131</sup> en dat de effecten voor de armere groepen doorgaans positief zijn. Wel dient men oog te hebben voor kleinschaligheid en de werkelijke behoeften van de bevolking. Gebeurt dat niet, dan kunnen projecten stuklopen op bijvoorbeeld te ruime financiële middelen. Bij het streven naar ontwikkeling en groei blijkt hulp voor specifieke projecten, waarbij sprake is van een duidelijke bemoeienis door de betreffende donor, in de praktijk meer effectief te zijn dan programma- of betalingsbalanshulp<sup>132</sup>. In alle analyses wordt benadrukt – zoals ook eerder in dit rapport is betoogd – dat zonder een goed ontwikkelingsbeleid ontwikkelingshulp weinig of niets uitricht. Ook hier wordt weer duidelijk welk belang moet worden gehecht aan een intensieve dialoog tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden, waarbij hulp, verbetering van de sociaal-politieke en institutionele infrastructuur en andere aspecten in onderlinge samenhang besproken kunnen worden. Deze intentie – de wil om er gezamenlijk uit te komen – is belangrijker dan de korte-termijn-rentabiliteit van hulpinspanningen en investeringen. Over de effectiviteit van de Nederlandse bilaterale hulp is het laatste woord nog niet gezegd. Weliswaar is er enige tijd geleden een

128) Zie Alfred Maizels and Machiko K. Nissanke, 'Motivations for Aid to Developing Countries', *World Development*, Vol. 12, No. 9, September 1984, blz. 879-900.

129) Voor de desbetreffende gegevens zie: OECD, *Development Co-operation 1984 Review*, OECD, Paris, 1984.

130) Zie World Bank, *World Development Report 1985*, World Bank, Washington D.C., 1985, blz. 103.

131) Zie Anne O. Krueger and Vernon W. Ruttan, *The Development Impact of Economic Assistance to LDCs*, Agency for International Development, Washington D.C., 1983, alsmede een studie uitgevoerd door het Development Committee van de Wereldbank en het IMF.

132) Zie Raymond F. Mikesell, *The Economics of Foreign Aid and Self-Sustaining Development*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1983.

evaluatie-rapport verschenen<sup>133</sup>, doch dit laat definitieve uitspraken over de effecten van Nederlandse projecten en programma's niet toe. Deze situatie zal zich waarschijnlijk in de nabije toekomst wijzigen als er ondermeer systematisch gebruik gemaakt zal worden van kosten-batenanalyses<sup>134</sup>.

Hulp zal niet altijd het meest effectieve instrument zijn om de sociaal-economische ontwikkeling te bevorderen, maar in combinatie met een goed ontwikkelingsbeleid kan zij die ontwikkeling wel vergemakkelijken<sup>135</sup>. De contouren van een dergelijk beleid en de daaraan ten grondslag liggende visie op ontwikkeling zijn eerder in dit rapport geschetst.

Een tweede belangrijke factor op het terrein van het hulpbeleid is dat er, met name in Afrika, behoefte bestaat aan flexibele vormen van ontwikkelingshulp waarbij herstel en onderhoud van bestaande infrastructuur en productiecapaciteit voorrang krijgen boven de directe of indirecte belangen van de verschillende donoren.

Ten slotte is een effectieve coördinatie tussen donoren een voor de hand liggend middel om tot grotere effectiviteit van ontwikkelingshulp te komen. Binnen bijvoorbeeld de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, de Europese Gemeenschap en de Wereldbank kan hieraan het nodige worden gedaan.

### 3. HET NEDERLANDSE ONTWIKKELINGSHULPBELEID: FINANCIËLE ASPECTEN<sup>136</sup>

In Nederland is – ook door het CDA – steeds een grote nadruk gelegd op een ruimhartig financieel beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking. Het is dan ook niet verwonderlijk dat ons land al vele jaren ruimschoots aan de in paragraaf 4.6. genoemde VN-doelstelling van 0,7% van het BNP voor overheidshulp voldoet. Sinds 1976 gaat het om een percentage van plm. 1<sup>37</sup>. Sinds 1973 heeft Nederland ook een eigen doelstelling ten aanzien van de ontwikkelingshulp: de begroting voor ontwikkelingssamenwerking zou 1,5% van het Netto Nationaal Inkomen (NNI) moeten bedragen. Aanvankelijk is dit ook bereikt, echter door de herschatting van het NNI door het Centraal Bureau voor de Statistiek kwam dit percentage enigszins lager uit.

Inmiddels – dat wil zeggen voor de begroting 1986 – is de 1,5%-norm weer gehaald door het verlenen van extra fondsen uit het zogenaamde 'stuwmeer'. Ten aanzien van dit stuwmeer – het gecumuleerd totaal van begrotingsmiddelen waarvoor in de loop der jaren verplichtingen zijn aangegaan, maar die nog niet zijn uitgegeven – is recentelijk overeenstemming bereikt tussen de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de minister van Financiën. Hierdoor levert de 1,5%-norm geen problemen meer op. Wel moet hierbij worden opgemerkt dat door deze operatie Nederland de vroeger berekende nationale inkomenspercentages niet heeft waargemaakt. Door deze operatie is terecht een einde gekomen aan een ongenuwente en onoverzichtelijke situatie, hetgeen echter niet mag betekenen dat Nederland nu relatief minder aan ontwikkelingssamenwerking zou moeten besteden, dan wanneer de stuwmeergelden tijdig besteed zouden zijn. Een jaarlijkse over- of onderbesteding met een zeker percentage ('bandbreedte') kan dit bewerkstelligen.

133) Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Veldre, *Globale Evaluatie van de Nederlandse Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking*, No. 168/a-1, Ministerie van Buitenlandse Zaken, januari-april 1984.

134) Zie brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Samenwerking bedrijfsleven-ontwikkelingssamenwerking*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1984-1985, 19072, nrs. 1-2.

135) – Zie Charles R. Frank and Mary Bird, 'Foreign Aid: its speckled past and future prospects', C. F. Bergsten and Lawrence B. Krause (eds.), *World Politics and International Economics*, The Brookings Institution Washington D.C., 1975.

– Zie World Bank, o.c., 1985, blz. 105-109.

136) Voor de in deze paragraaf behandelde punten zie ook H. J. B. Aarts, 'De financiële soliditeit van de ontwikkelingsbegroting', *Christen Democratische Verkenningen*, 2/84.

137) – Zie *Rijksbegroting voor het jaar 1985*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1984-1985, 18600, hoofdstuk V, nr. 2, blz. 87.

– Zie OECD, 'Latest Figures on Aid to the Developing Countries', *The OECD Observer*, No. 135, July 1985, blz. 27-28.

De omvang van de non-ODA uitgaven maakte in 1985 17,8% uit van de totale begroting voor ontwikkelingssamenwerking. Belangrijke componenten van die uitgaven zijn de (rente)subsidies, bijdragen ten behoeve van opvang en begeleiding van buitenlandse werknemers en Rijksgenoten, en 80% van de VN-contributies. Voor een niet onaanzienlijk gedeelte van deze – en andere – uitgaven ten laste van de begroting voor ontwikkelingssamenwerking kan gesproken worden van oneigenlijke toerekening. Het zou van hypocrisie getuigen indien het CDA niet zou aandringen op het ongedaan maken van dergelijke oneigenlijke toerekeningen, vooral nu het meerjarenplan voor de Nederlandse hulpverlening blijft voorzien in een stijging van non-ODA uitgaven tot 1990.

Tenslotte de wijze van financiering van de begroting voor ontwikkelingssamenwerking. Een discussiepunt, dat nu reeds geruime tijd speelt, betreft de verhouding tussen kapitaalmarkt-middelen en begrotingsmiddelen in het totale ontwikkelingssamenwerkingsbudget. De algemene opvatting bestaat dat de eerste wijze van financiering – geld dat op de kapitaalmarkt tegen rente wordt geleend en tegen gunstiger voorwaarden aan ontwikkelingslanden ter beschikking wordt gesteld – minder gunstig is voor ontwikkelingslanden dan financiering via begrotingsmiddelen, die rechtstreeks naar deze landen kunnen toevloeien. Immers via kapitaalmarkt-middelen wordt de beschikbare ruimte voor ontwikkelingslanden – ten gevolge van de door de donor te dragen rentelasten – in de volgende jaren kleiner. In de begroting 1985 is het aandeel van de kapitaalmarkt-middelen voor de toegestane uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking 11,3%. In 1984 is 50 miljoen gulden aan kapitaalmarkt-middelen in begrotingsmiddelen omgezet. Hoewel dit een stap in de goede richting is, moet worden geconstateerd dat maar zeer ten dele tegemoet gekomen is aan een in 1980 door de CDA-fractie in de Tweede Kamer ingediende en vrijwel unaniem aanvaarde motie, het CDA-verkiezingsprogramma van 1981 en het regeerakkoord 1982, die alle beoogden de omvang van de rentesubsidies, die samenhangen met de financiering via kapitaalmarkt-middelen, ten minste te stabiliseren. Daartoe zou elk jaar 100 miljoen in plaats van 50 miljoen 'omgezet' moeten worden.

Volgens het hiervoor genoemde meerjarenplan zal het aandeel van rentesubsidies in de begroting oplopen van 8% in 1985 tot 10,7% in 1989. De werkgroep meent dat deze ontwikkeling – waarbij sprake is van oneigenlijke toerekening – een halt toegeroepen moet worden. Daarom zal naar onze mening uiterlijk met ingang van de begroting 1987 elk jaar de CDA-wens van cumulatief 100 miljoen gulden omzetting gestalte moeten krijgen. Dat bij de besteding van de hulp-gelden de behoeften en wensen van ontwikkelingslanden – en niet onze eigen economische belangen – voorop moeten staan is hiervoor al verschillende malen opgemerkt.

#### 4. HET NEDERLANDSE ONTWIKKELINGSSAMENWERKINGSBELEID

Het geheel van activiteiten in het kader van de ontwikkelingssamenwerking – *verticaal*, de uitvoering van projecten en programma's, en *horizontaal*, de aansluiting op handelspolitiek, mensenrechtenbeleid, internationaal monetair beleid en dergelijke – is de resultante van een ontmoeting tussen de behoeften en de percepties van ontwikkeling in de ontwikkelingslanden enerzijds en de Nederlandse visie op ontwikkeling en analyse van het ontwikkelingsprobleem anderzijds.

Op verschillende plaatsen in dit rapport is aangeduid wat ontwikkelingssamenwerking omvat en wat de doeleinden van ontwikkelingssamenwerking en daarmee van ontwikkelingshulp zijn. Welke organisatievorm en welke instrumenten zijn nu het meest geschikt om bij te dragen aan het bereiken van deze doeleinden? Om deze vraag te beantwoorden zullen eerst een aantal voorwaarden worden geformuleerd waaraan voldaan moet worden voor een verantwoorde keuze van organisatievorm en van instrumenten. Die voorwaarden hebben betrekking op: het kabinet en het parlement, de organen die zich bezighouden met het voorbereiden en uitvoeren van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid, en de betrokkenheid

Ontwikkelingssamenwerking behoort een integraal onderdeel uit te maken van het kabinetsbeleid. Er moet dus een structuur aanwezig zijn waardoor ontwikkelingssamenwerkingsaspecten automatisch en op expliciete wijze bij de besluitvorming worden betrokken. Dit heeft vanzelfsprekend consequenties voor de besluitvorming in de ministerraad, de onderraden van de ministerraad en op ambtelijk niveau binnen en tussen de vakdepartementen. Een van die consequenties zal ongetwijfeld zijn, dat er in het kabinet een bewindspersoon is die politieke verantwoordelijkheid draagt voor het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid.

Een vast forum voor ontwikkelingssamenwerking (de vaste kamercommissie) en een actieve participatie van de desbetreffende fractiespecialisten in soortgelijke fora op andere terreinen van het overheidsbeleid moeten waarborgen dat in de parlementaire werkzaamheden ontwikkelingssamenwerking een belangrijke rol zal blijven spelen. Overigens moeten kamerleden, die zich met andere specialismen bezighouden, meer nadrukkelijk worden uitgenodigd om in voorkomende gevallen in de kamercommissie voor Ontwikkelingssamenwerking te participeren; omgekeerd moeten ontwikkelingssamenwerkingspecialisten zich ook actiever opstellen bij de behandeling van andere begrotingshoofdstukken en onderwerpen, zoals met betrekking tot financiën, landbouw, economische zaken en onderwijs.

Gewaakt moet worden voor een 'verkokering' van de verschillende vakdisciplines. De nadelen van een dergelijke verkokering treffen niet alleen onze samenleving, maar zeer zeker ook die van de Derde Wereld. Ook binnen de CDA-fracties in de Eerste en Tweede Kamer moet erop worden toegezien dat ontwikkelingssamenwerkingsaspecten expliciet aan de orde komen bij de besluitvorming op andere terreinen. Organen die zich richten op het voorbereiden en uitvoeren van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid zijn met name de rijksoverheid, de particuliere sector en overlegorganen tussen deze beide. Op de organisatie bij de rijksoverheid komen wij hieronder terug.

Gemeenten tonen zich steeds actiever op het terrein van ontwikkelingssamenwerking. Vooral gezien de bevordering van de maatschappelijke betrokkenheid juichen wij deze belangstelling op lokaal niveau toe. Wel zal bijzondere aandacht geschonken moeten worden aan de coördinatie van activiteiten en aan de doelmatigheid daarvan, alsmede aan de taak van de centrale overheid op het terrein van het buitenlands beleid. Goede samenwerking met bijvoorbeeld medefinancieringsorganisaties zal lokale activiteiten, ook waar het de terugkoppeling hiervan naar de eigen bevolking betreft, ten goede komen. Voorts zal er naar gestreefd moeten worden dat gemeenten niet uitsluitend dezelfde soort activiteiten gaan verrichten als die van de centrale overheid of de medefinancieringsorganisaties. Gemeenten zouden zich vooral kunnen richten op verbetering van lokale structuren in de Derde Wereld. Dit element sluit aan bij het – eerder in dit rapport ter sprake gebrachte – oog hebben voor lokale (en regionale) omstandigheden en behoeften in relatie tot ontwikkelingsprocessen. De werkgroep acht het zeer zinvol als bijvoorbeeld Nederlandse gemeenten een bijdrage zouden leveren aan versterking van de lokale bestuurskracht, die in menig ontwikkelingsland momenteel tekort schiet. Zoals de vakbeweging haar 'counter-parts' in de Derde Wereld heeft, zo zouden ook gemeenten netwerken van relaties kunnen opbouwen.

In de particuliere sector dienen organisaties en instellingen te bestaan die op deskundige wijze kunnen meewerken aan de vormgeving en de uitvoering van programma's in ontwikkelingslanden. Het betreft hier het bedrijfsleven (inclusief organisaties van werkgevers en vakbonden), particuliere niet-commerciële organisaties en instellingen van onderwijs en onderzoek (ondermeer de NUFFIC). Met name met het oog op de noodzakelijke maatschappelijke betrokkenheid, waarover in hoofdstuk I werd gesproken, zal de rol van de particuliere sector versterkt moeten worden. Waar nodig wordt het overleg tussen de overheid en de verschillende instellingen in de particuliere sector geïnstitutionaliseerd.

De Nederlandse samenleving is reeds betrokken bij ontwikkelingssamenwerking; dit moet zo blijven en worden versterkt, vooral in situaties van economische stabilisatie of teruggang. Voor dit doel is een actief voorlichtings- en bewustmakingsbeleid noodzakelijk. In dit kader is

een onafhankelijke instantie voor voorlichting en bewustwording een nuttig instrument. Hierbij denken wij aan een instelling als de huidige NCO, waarbij het bestaande systeem van programmafinanciering gehandhaafd kan blijven. Hoewel het zeer wel denkbaar is dat de consistentie van het regeringsbeleid grenzen stelt aan bewustwordings- en voorlichtingsactiviteiten, menen wij dat uiterste terughoudendheid van de zijde van de overheid geboden is. Maatschappelijke betrokkenheid en het spreiden van verantwoordelijkheid mogen immers geen lege hulzen zijn. Tenslotte is er voldoende openheid en communicatie nodig tussen het beleidsvoorbereidende ambtelijke apparaat en de verschillende maatschappelijke groeperingen die van belangstelling van en deskundigheid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking doen blijken.

### Organisatie

De organisatie van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid heeft in het verleden al aanleiding gegeven tot vele discussies en het laatste woord over deze kwestie is nog lang niet gezegd. Overigens dient de discussie over structuren – met name waar het gaat om de ambtelijke organisatie – ondergeschikt te zijn aan de realisatie van een beleid dat metterdaad recht doet aan het ontwikkelingsvraagstuk.

Wat betreft het kabinet kan – tegenover de huidige situatie – aan de volgende opties worden gedacht:

- een minister voor Ontwikkelingssamenwerking met meer competenties, niet alleen ten aanzien van de verticale aspecten (zoals nu het geval is), maar met name ten aanzien van de horizontale aspecten;
- hetzelfde als a, zij het dat de uitvoering van de verticale aspecten van ontwikkelingssamenwerkingsbeleid aan een onafhankelijke 'agency', naar het model van de Canadese CIDA of de Zweedse SIDA, wordt overgedragen. Voor een agency geldt – evenals voor het ambtelijk apparaat – dat het zowel kwantitatief als kwalitatief in staat moet zijn de taken naar behoren te kunnen verrichten;
- een staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, al dan niet met een agency;
- een minister voor Internationale Economische Betrekkingen en Ontwikkelingssamenwerking (met een eigen ambtelijk apparaat en al dan niet met een agency), met een portefeuille bestaande uit de huidige Ontwikkelingssamenwerking alsmede onderdelen van Financiën, Landbouw en Visserij, Economische Zaken (en mogelijk nog andere departementen);
- een minister voor Ontwikkelingssamenwerking zoals wij die nu kennen (1985), die mogelijk meer coördinerende bevoegdheden heeft, al dan niet met een agency.

Het oordeel over deze opties en de uiteindelijke keuzebepaling moeten in het perspectief worden geplaatst van de visie die men ten aanzien van ontwikkeling heeft<sup>138</sup>. Naar onze mening zou het een verschralling van het denken over de ontwikkelingsproblematiek zijn als de aandacht zich eenzijdig zou richten op hetzij armoedebestrijding, hetzij structurele factoren. En dan is het vraagstuk van de Nederlandse belangen bij ontwikkelingssamenwerking nog niet eens aangeroerd.

Een minister voor Ontwikkelingssamenwerking blijft noodzakelijk in verband met het terechte belang, dat aan dit beleidsaspect wordt gehecht. Verder kiezen wij voor een breedgescha-

keerde beleidsvisie die rekening houdt met de grote diversiteit in de wereld en de zeer verschillende behoeften en wensen van ontwikkelingslanden.

Dat betekent dat op de onderscheiden beleidsterreinen – en dus binnen de verschillende departementen – het ontwikkelingsaspect nadrukkelijk moet meespelen. Het is zeer de vraag of verschuivingen van competenties gewenst zijn. Wel brengt deze stellingname met zich mee dat een veel zwaardere taak zal moeten worden toegekend aan de coördinatie door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking zowel binnen het kabinet als op ambtelijk niveau. Ten aanzien van het kabinetsbeleid kan gedacht worden aan een Onderraad voor Ontwikkelingssamenwerking, waarin de 'ontwikkelingscoördinatie' ten aanzien van handelspolitiek, landbouwpolitiek, het beleid van de multilaterale instellingen ten opzichte van Derde-Wereldlanden enz. plaats moet vinden. Op ambtelijk niveau zouden aan de Commissie Coördinatie Ontwikkelingssamenwerking nieuwe instructies gegeven kunnen worden, zodat ook op dit niveau een daadwerkelijke coördinatie van de horizontale aspecten van ontwikkelingssamenwerking gegarandeerd is.

Naar de mening van de werkgroep wordt op deze wijze een oplossing bereikt, waarbij grote en daardoor moeizame competentieverschuivingen waarschijnlijk niet nodig zijn, competente beleidsvoorbereiding op ambtelijk niveau behouden blijft, en een garantie geschapen wordt dat zowel op politiek als op ambtelijk niveau de ontwikkelingsaspecten van handelspolitiek, landbouwpolitiek en dergelijke met de verticale aspecten geïntegreerd worden tot één ontwikkelingssamenwerkingsbeleid.

Vervolgens komt de vraag op of de uitvoering van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid al of niet aan een agency moet worden toevertrouwd. Bij de beantwoording van deze vraag gaat het niet zozeer om principiële overwegingen, maar veel meer om praktische keuzen. Geconstateerd kan worden dat de huidige omvang van de ambtelijke staf van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking niet voldoende is voor beleidsvoorbereiding, beleidsformulering en beleidsuitvoering van programma's en projecten. Bovendien is het de vraag of de in de ambtelijke staf aanwezige kennis en ervaring voldoende aansluit bij hetgeen nodig is voor een goede beleidsvoering. Deze gebrekkige aansluiting zou nog kunnen verslechteren wanneer de integratie binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken plaatsvindt. Gegeven het feit dat de 'O.S.-staf' voorlopig niet uitgebreid zal worden, en – wezenlijker – de werkzaamheden zich primair op coördinatievraagstukken moeten richten, lijken twee oplossingen voor de hand te liggen: het volledig uitbesteden van de beleidsuitvoering aan externe instanties, zoals consultants, of het oprichten van een agency. Vooral op grond van doelmatigheidsoverwegingen, meent de werkgroep dat de mogelijkheid van een agency – inclusief de bestuursvorm, de democratische controle en de betrokkenheid van medefinancieringsorganisaties en sociale partners – nadere en onafhankelijke bestudering behoeft.

Gedurende de komende kabinetsperiode zou dan de eventuele instelling van een agency kunnen worden voorbereid. Overigens hangt de noodzaak van de agency ook af van de beleidsvoering door andere instellingen en organisaties. Een grotere rol van bijvoorbeeld de medefinancieringsorganisaties of het bedrijfsleven maakt die noodzaak kleiner. In ieder geval zal bij de huidige stand van zaken veel meer aandacht besteed moeten worden aan een goede wijze van uitbesteding van de beleidsuitvoering. Mochten de hiervoor geschetste organisatorische vraagstukken de bilaterale betrekkingen problematisch maken, dan dient hulp via multilaterale organen te worden uitgebreid.

### 5. KANALEN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

De verschillende instrumenten die een rol spelen bij ontwikkelingssamenwerking kunnen gegroepeerd worden in gouvernementele en particuliere kanalen. De gouvernementele zijn hoofdzakelijk te onderscheiden in bilaterale en multilaterale hulp, de particuliere in commerciële en niet-commerciële activiteiten. De laatste groep valt dan nog 'littera' in medefinancier-

138] Zie hierover ook F. van Dam, 'Regerakkoord voor ontwikkelingssamenwerking; andere strategieën, nieuwe instrumenten', *Economisch Statistische Berichten*, 67e jaargang, No. 3369, 25 augustus 1982;

L. J. Emmenij, 'Ontwikkelingssamenwerking op een kruispunt? Noodzaak tot omvorming van het Nederlands beleid en apparaat', *Internationale Spectator*, jaargang 33-3, maart 1984;

G. J. H. C. Kramer, 'Ontwikkelingssamenwerking in het interdepartementale krachtenveld', *Internationale Spectator*, jaargang 34-6, juni 1985.

ring, vakbeweging, onderwijs en wetenschap, vrijwilligers en hulp via de Europese Gemeenschap.

In algemene zin kan over de keuze van de kanalen voor ontwikkelingssamenwerking het volgende worden opgemerkt. Hulp is vooral relevant voor de armste ontwikkelingslanden of groepen daarbinnen. Of deze geldstroom via gouvernementele of niet-gouvernementele weg besteed moet worden is afhankelijk van de met name sociaal-politieke factoren in het desbetreffende land. De midden-inkomenslanden hebben doorgaans behoefte aan andere dan hulprelaties met ontwikkelde landen. Wat betreft deze landen zal gezocht moeten worden naar een evenwichtige combinatie van ontwikkelingsbetrekkingen, zowel gouvernementeel als niet-gouvernementeel, commercieel als niet-commercieel. De hoge-inkomenslanden zijn primair geïnteresseerd in commerciële betrekkingen. Alle betrekkingen behoren een bijdrage te leveren aan 'ontwikkeling', zoals in hoofdstuk I omschreven. Dat impliceert dat recht gedaan moet worden aan het normatieve ontwikkelingskader, de dialoog over ontwikkeling, de verscheidenheid in de wereld en de culturele dimensie van het ontwikkelingsvraagstuk. Deze eisen mogen gesteld worden aan allen die zich – nationaal en internationaal – met ontwikkeling bezighouden. Hieruit volgt dat de keuze van instrumenten onlosmakelijk verbonden is met de keuze op ontwikkeling.

Het eerst zal nu worden stilgestaan bij de multilaterale en bilaterale hulp.

#### **Multilateraal of bilateraal?**

De keuze tussen multilaterale of bilaterale hulp moet naar de mening van de werkgroep primair worden bepaald door de belangen van ontwikkelingslanden zelf. Daarnaast spelen ook overwegingen van doelmatigheid mee. Hiervoor werd reeds aangeduid dat in het algemeen bilaterale hulp meer samenhangt met de veiligheids-, handels- en politieke belangen van donoren en dat multilaterale hulp doorgaans in grotere mate overeenstemt met de behoeften van de hulpontvangende landen. Het zou te ver gaan om deze stellingname zonder meer te projecteren op de Nederlandse situatie – de bilaterale component lijkt hier gunstiger te zijn –, hoewel definitieve uitspraken thans niet mogelijk zijn. Dit laatste hangt samen met het feit dat inzicht in de effecten van de bilaterale hulp nagenoeg ontbreekt, omdat een goede evaluatie nog steeds op zich laat wachten. In ieder geval zal het systeem van projectselectie, -evaluatie en -controle, dat de ontwikkelingsfinancieringsinstellingen kenmerkt (zie hoofdstuk IV, par. 5) ook moeten worden toegepast op de Nederlandse bilaterale hulpverlening.

Wat betreft de multilaterale organisaties moet gewezen worden op de macht van de bureaucraten en het feit dat binnen deze organisaties eveneens 'belangen' meespelen. Ook deze aspecten dienen in ogenschouw te worden genomen. Het is dus niet zo dat uitsluitend negatief over de bilaterale hulp mag worden geoordeeld. Zo is de bilaterale hulp het geëigende kanaal om aan de eigen beleidsopvattingen betreffende ontwikkeling en ontwikkelingssamenwerking recht te doen. Daarnaast levert deze vorm van hulp een belangrijke bijdrage aan de bevordering van de Nederlandse belangstelling, deskundigheid en ervaring met betrekking tot ontwikkelingssamenwerking. De negatieve zijden van bilaterale hulp – die pas na goede en onafhankelijke evaluatie kunnen worden vastgesteld – kunnen uiteraard worden tegengegaan door Nederlandse hulpfondsen meer en meer ter beschikking te stellen via het kanaal van de multilaterale hulp en het vervangend EG-beleid. In hoofdstuk IV werd reeds een voorkeur in die richting uitgesproken; toen wezen wij vooral op het belang van de multilaterale financieringsinstellingen. Het is evenwel ondenkbaar dat de gehele bilaterale hulp uitgeschakeld zou kunnen of moeten worden. Wel zullen zodanige criteria moeten worden vastgesteld, dat er een redelijke garantie bestaat dat de besteding daarvan spoort met de behoeften van de ontwikkelingslanden – die overigens ook voor multilaterale instellingen moeten gelden –. Dergelijke criteria hebben betrekking op de keuze van landen en activiteiten voor de Nederlandse hulpverlening.

Wat betreft de keuze van landen zijn er al geruime tijd drie criteria in zwang: de mate van

armoede, het sociaal en economisch beleid, en het mensenrechtenbeleid van het betrokken ontwikkelingsland<sup>139</sup>. Het criterium van armoede wordt in de praktijk toegepast door middel van de hoogte van het inkomen per hoofd van de bevolking. Tegen dit criterium kunnen bezwaren worden aangevoerd. Vooral het feit dat door het hanteren van deze maatstaf grote groepen van bijvoorbeeld regionaal geconcentreerde arme mensen verstoken blijven van hulp, waarvoor ze wel degelijk in aanmerking behoren te komen, stemt tot nadenken. Overigens moet ook voorkomen worden dat het niet hanteren van dit criterium leidt tot een zodanige versnippering van hulp dat effectiviteit en doelmatigheid in gevaar komen. Het verdient aanbeveling om naast het BNP per hoofd tevens rekening te houden met andere indicatoren zoals kindersterfte, aantal artsen en onderwijzers per 1000 inwoners, analfabetisme etc.

Bij het tweede criterium gaat het om de vraag of het ontwikkelingsland een gezond financieel-economisch beleid voert en of het ontwikkelingsbeleid er mede op gericht is de inkomensverdeling minder scheef te maken. Ontwikkelingsinspanningen hebben namelijk weinig zin als deze niet plaatsvinden binnen het kader van een goed ontwikkelingsbeleid. Het mensenrechtenbeleid is in hoofdstuk III van dit rapport aan de orde gekomen. Tot op heden is bij dit criterium vooral gedacht aan de meest elementaire rechten zoals bescherming tegen foltering, vrijheid van meningsuiting en dergelijke. Aan die rechten – de fundamentele mensenrechten die ook in de Universele Verklaring zijn opgenomen – mag nimmer worden getornd. Wel zal in de dialoog met ontwikkelingslanden bezien moeten worden welke consequenties moeten worden verbonden aan de verschillende benaderingen die momenteel in de wereld ten aanzien van mensenrechten bestaan.

Een strikte hantering van deze criteria zal het aantal landen, dat in aanmerking komt voor Nederlandse bilaterale hulp, vanzelfsprekend aanzienlijk verkleinen, met alle gevolgen van dien voor grote groepen arme mensen. De werkgroep is van mening dat een oplossing van dit probleem in zicht kan komen door thematische programma's voor ontwikkelingslanden te ontwikkelen die in principe wereldwijd bedoeld zijn. Deze programma's moeten in eerste instantie zijn gericht op het bereiken van de armere bevolkingsgroepen. Voor de hand liggende voorbeelden zijn plattelandsontwikkelingsprogramma's en programma's die de werkgelegenheidssituatie en de levensomstandigheden in stedelijke armoedegebieden verbeteren.

Een combinatie van het hanteren van de drie genoemde criteria en de totstandkoming van wereldwijde programma's zal naar onze mening een juiste en aanvaardbare selectie van landen en groepen voor hulpverlening tot stand brengen.

In deze paragraaf is betoogd dat de keuze tussen multilaterale of bilaterale hulp primair zal moeten worden gemaakt aan de hand van de behoeften en belangen van ontwikkelingslanden. In algemene zin lijkt multilaterale hulp daaraan meer tegemoet te komen, terwijl de effectiviteit doorgaans hoog scoort. Echter ook de invloed van bilaterale hulp op de maatschappelijke betrokkenheid in het hulpverlenende land mag niet worden onderschat. In het geheel van deze afwegingen moet de huidige Nederlandse verdeling van ODA-hulp – 25% multilateraal en 75% bilateraal – worden geplaatst. Het gaat ons te ver om nu reeds aan te dringen op wijziging van die verdeelsleutel. Mocht in de ontwikkelingsdialoog evenwel blijken dat onze bilaterale hulp tekortschiet in haar ontwikkelingseffect, dan zal de balans in de richting van multilaterale hulp moeten worden verschoven.

De multilaterale hulp dient dan wel plaats te vinden door organisaties die goed functioneren en voldoen aan de eisen en criteria die wij aan de bilaterale hulpverlening stellen. Voor zowel bilaterale als multilaterale hulp geldt dat de efficiency zo groot mogelijk moet zijn. De kosten

139) Zie o.m. brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Herijking Bilateraal Beleid*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1983-1984, 18350, nrs. 1-2, 2 blz. 36.

van de bureaucratie behoren zo gering mogelijk te zijn. Het valt te betreuren dat het meten van efficiency en effectiviteit in de Herijkingsoperatie op de achtergrond is gebleven.

### *Bedrijfsleven en ontwikkelingssamenwerking*

Bij de uitvoering van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid speelt het bedrijfsleven al geruime tijd een niet onbelangrijke rol. Recentelijk is de relatie tussen ontwikkelingssamenwerking en de Nederlandse economie in het algemeen en het bedrijfsleven in het bijzonder meer en meer het onderwerp van discussie geworden<sup>140</sup>. Deze discussie staat niet op zichzelf, maar is onderdeel van een veel algemenere discussie over de rol van de overheid en de gewenste omvang van overheidstaken en -ingrijpen in de (mondiale) samenleving. In deze context wordt gesproken over de vermaatschappelijking van ontwikkelingssamenwerking, wat inhoudt dat de particuliere sector een grotere rol dan vroeger moet spelen bij de voorbereiding en uitvoering van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. Het bedrijfsleven is in die opvatting meer dan uitsluitend een leverancier van goederen en diensten ten behoeve van de uitvoering van het overheidsbeleid; het functioneert als een aanjager van economische ontwikkeling binnen door de overheid vastgestelde – en te controleren! – voorwaarden en geboden mogelijkheden. Tevens moet bedacht worden dat een niet gering aantal ontwikkelingslanden zich al een belangrijke plaats in het economische wereldbestel heeft verworven; voor deze landen zijn afbouw van protectie in de geïndustrialiseerde landen, directe investeringen en dergelijke – zaken waar het bedrijfsleven in aanzienlijke mate bij betrokken is – belangrijker dan ontwikkelingshulp.

In hoofdstuk II is de rol van het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden reeds aan de orde geweest. Daar is benadrukt dat bij het bevorderen van sociaal-economische ontwikkeling de rol van de particuliere sector en met name van het bedrijfsleven van groot belang is, zowel in ontwikkelingslanden als in Nederland. Immers, bij uitstek in het bedrijfsleven is kennis aanwezig hoe de arbeidsproductiviteit te verhogen, hoe het functioneren van organisaties te verbeteren en hoe in te spelen op aanwezige mogelijkheden om opbrengsten groter te doen zijn dan de kosten. Het zijn allemaal factoren waardoor het productief vermogen van een land vergroot wordt.

Op verschillende manieren kan het bedrijfsleven bijdragen aan een proces van verdere vooruitgang van ontwikkelingslanden: levering van goederen en diensten, bijdragen aan centra voor handelsbevordering, technische adviezen en training, standaardisatie, ontwikkeling en kwaliteitscontrole van producten, vrijhandelszones, ontwikkelingsbanken voor landbouw en industrie, exportfinancierings- en kredietinstellingen en dergelijke<sup>141</sup>. Deze inspanningen zullen zodanig moeten plaatsvinden dat zij niet louter de economische groei bevorderen, maar metterdaad een bijdrage leveren aan maatschappelijke ontwikkeling die grote groepen van de bevolking ten goede komt. Naarmate het bedrijfsleven zich intensiever met ontwikkeling bezighoudt, zal de laatste dimensie een zwaarder stempel moeten drukken op de activiteiten in Derde-Wereldlanden. Waar gesproken wordt over de relatie tussen bedrijfsleven en ontwikkelingssamenwerking, dient het laatste centraal te staan en ontwikkelingsrelevantie is voor die activiteiten een eerste vereiste.

Het bedrijfsleven functioneert op basis van de principes rentabiliteit, continuïteit en rechtszekerheid. Wil men van de mogelijkheden van het bedrijfsleven om het productief vermogen van ontwikkelingslanden te vergroten gebruik maken, dan zullen deze principes in ontwikke-

140) Zie brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Ontwikkelingssamenwerking en Werkgelegenheid*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1983-1984, 18503, nrs. 1-2; – H. de Haan, C. J. Japma en M. C. Quist, (red.), *Ontwikkelingshulp: Een uitdaging voor het Bedrijfsleven?*, H. E. Stentert Kroese, Leiden-Antwerpen, 1984.

141) Zie OECD, *Development Co-operation 1983 Review*, OECD, Paris, 1983, met name hoofdstuk XI, *External Support for Strengthening the Export Capacity of Low-Income Countries*.

lingslanden tot gelding moeten worden gebracht. Zoiets kan niet van de ene op de andere dag worden bereikt en bovendien moeten de mogelijkheden van overheden in ontwikkelingslanden niet worden overschat. Wel kan de Nederlandse overheid ten behoeve van die zekerheden via ontwikkelingshulp een essentiële, aanvullende of katalyserende rol spelen. Dat het bedrijfsleven voldoende kansen krijgt om te participeren in de vormgeving en uitvoering van samenwerkingsprogramma's, – waarbij sprake zal moeten zijn van een redelijke verdeling van kosten en risico's – behoeft geen betoog en dat geldt ook voor de kansrijke sectoren van de Nederlandse economie<sup>142</sup>. Binnen een genormeerd kader, waarin de ontwikkelingsrelevantie en de behoeften van ontwikkelingslanden voorop staan, kan de rol van het Nederlandse bedrijfsleven – dat zelf ook alert dient op te treden – zeer positief zijn. Daarvan zal in de komende tijd meer gebruik gemaakt moeten worden.

## 6. DE MEDEFINANCIERINGSORGANISATIES

Ontwikkelingssamenwerking is niet een zaak die alleen de centrale overheid aangaat, integendeel: gespreide verantwoordelijkheid houdt in dat burgers en vooral maatschappelijke organisaties de opdracht hebben mee te werken aan een samenleving waarin – ook in mondiaal opzicht – de in hoofdstuk I omschreven kernbegrippen worden nagestreefd. Bij deze stellingname moet bedacht worden dat lang voordat ontwikkelingssamenwerking als een overheidstaak werd beschouwd met name de kerken hun bijdrage leverden aan de ontwikkeling van landen en groepen die we vandaag de dag als Derde Wereld aanduiden. Het is ontegenzeggelijk juist dat het werk van zending en missie in het verleden ingegeven werd door een visie op ontwikkeling die onlosmakelijk verbonden was met het godsdienstige erfgoed en het culturele normen- en waardenpatroon van protestantse en katholieke kerken. Hoewel we het begrip ontwikkeling momenteel op een andere wijze interpreteren dan vroeger, kan niet worden ontkend dat de kerken vanuit godsdienstige en humanitaire motieven belangrijke prestaties hebben geleverd ten aanzien van concrete hulpverlening, onderwijs en medische verzorging. De lijn van missie en zending kon worden doorgetrokken naar ontwikkelingsamenwerking door middel van 'medefinanciering'. Onder dat begrip wordt verstaan de (gedeeltelijke) subsidiëring door de overheid van activiteiten die door particuliere organisaties op het gebied van ontwikkelingssamenwerking worden verricht (ICCO, CEBEMO, NOVIB, HIVOS en de vakbeweging).

In deze paragraaf komen achtereenvolgens de redenen voor medefinanciering, een korte historische terugblik en enkele actuele vraagstukken aan de orde.

### *Redenen voor medefinanciering*

Eerder in dit rapport is reeds een uitsluitende bevoegdheid van de overheid op het gebied van ontwikkeling van de Derde Wereld afgewezen en daaruit volgt dat ook anderen activiteiten op dit terrein moeten kunnen ontplooiën. Aan deze opvatting liggen verschillende redenen ten grondslag; deels zijn deze principiële van aard, voor een ander deel gaat het om doelmatigheidsoverwegingen.

Voor een politieke partij, staande in de traditie van 'sovereiniteit in eigen kring' en het subsidiariteitsbeginsel en daarop voortbouwend via het uitgangspunt van de gespreide verantwoordelijkheid, staat de betekenis van maatschappelijke verbanden hoog in het vaandel. De complexiteit van de samenleving en de onderlinge samenhang van hetgeen in de maatschappij geschiedt hebben bijgedragen tot een steeds grotere rol van de overheid. Dat neemt niet weg dat maatschappelijke organisaties eigen verantwoordelijkheden hebben

142) Zie L. B. M. Mennes en J. Kol, 'De invloed van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking op de Nederlandse economie', alsmede het commentaar hierop door drs. J. van Doorn van de Nationale Investeringsbank, in: H. de Haan, C. J. Japma en M. C. Quist, o. c., 1984.

en deze ook dienen te behouden. Vanuit dat perspectief en vanuit een streven naar een beleving van solidariteit op een ander niveau dan dat van de centrale overheid en dus meer in de leef- en denkwereld van mensen, acht de werkgroep de specifieke rol en medefinanciering van door bedoelde organisaties gesteunde ontwikkelingsactiviteiten gerechtvaardigd en geboden. Daar komt bij dat de culturele eigenheid van ontwikkelingslanden in hun relaties met medefinancieringsorganisaties pregnanter naar voren kan komen. Juist omdat de werkgroep het culturele aspect van ontwikkeling van buitengewoon groot belang acht, benadrukt zij dit aspect.

Daarnaast moet gewezen worden op de bestaande netwerken van contacten tussen de medefinancieringsorganisaties en organisaties in de Derde Wereld. Mede om die reden hebben de particuliere organisaties veelal sneller en directer toegang tot de bevolking van het betrokken land, dan het geval zou zijn indien de contacten uitsluitend op regeringsniveau zouden plaatsvinden. Een ander aspect betreft de vraag in hoeverre ontwikkelingssamenwerkingsmiddelen ook die groepen bereiken waarvoor deze middelen in de eerste plaats zijn bedoeld. In het verleden bleek dat de toename van de welvaart in meerdere landen niet leidde tot een beter lot van grote groepen mensen, integendeel: de verpaupering nam eerder toe dan af. Nu de economische vooruitzichten niet bijster rooskleurig zijn, valt niet te verwachten dat zich veel wijzigingen in deze onrechtvaardige verdeling zullen voordoen. In bepaalde omstandigheden is het vrijwel zeker, dat hulpverlening via medefinancieringsorganisaties betere resultaten oplevert dan andere vormen van ontwikkelingssamenwerking. Deze organisaties werken immers van 'onderop' en bereiken velen, die ondanks het optimisme van de na-oorlogse tijd, nog steeds geen verandering – of hooguit ten kwade – van hun levensomstandigheden bespeuren.

Wanneer tenslotte de hantering van de criteria voor het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid ertoe mocht leiden dat geen contact met de regering van dat land onderhouden zou kunnen worden – bijvoorbeeld in geval van schending van de mensenrechten –, biedt hulp via de medefinancieringsorganisaties in ieder geval nog de mogelijkheid om de bevolking te bereiken. Om deze redenen is medefinanciering noodzakelijk. Ook op internationaal niveau wordt dit meer en meer onderkend. Als voorbeeld kan genoemd worden de conferentie van de Verenigde Naties in 1982 over de minst-ontwikkelde landen. Regeringsdelegaties en woordvoerders van internationale organisaties wezen toen op de noodzaak van de inschakeling van particuliere organisaties.

Vanzelfsprekend moeten medefinancieringsprogramma's voldoen aan de 'eisen van deugdelijkheid': professionaliteit en betrouwbaarheid van de betreffende organisaties. Tot de betrouwbaarheid van de organisatie wordt ook het functioneren van de counterpart-organisatie overzee gerekend. Voor zover daarvan nog geen of onvoldoende sprake is, dienen creativiteit en kritiek in de relaties tussen particuliere organisaties hier en in de Derde Wereld mogelijk te zijn. Ook hier doet het belang van de intensieve dialoog zich voelen.

### **Historische terugblik**

Medefinanciering, zoals we die nu kennen, is in 1964 begonnen, toen de motie-Smallenbroek ertoe leidde dat vanaf dat moment een bescheiden deel van de rijksbegroting werd bestemd voor ontwikkelingsprojecten die door particuliere organisaties ter goedkeuring zouden worden ingediend. Deze plannen zouden voor 75% uit de schatkist worden gesubsidieerd. Deze motie moet – voor wat betreft de binnenlandse aspecten – geplaatst worden tegen de achtergrond van de verzuiling en de reeds lang bestaande staatssubsidiëring van activiteiten door particuliere organisaties en instellingen. Dergelijke subsidies werden verstrekt voor werkzaamheden op het terrein van onderwijs, cultuur, maatschappelijk werk en dergelijke. De motie-Smallenbroek breidde deze activiteiten uit tot over de rijksgrenzen.

Op internationaal niveau moet gedacht worden aan het proces van dekolonisatie en het ontstaan van nieuwe naties. De internationale politieke emancipatie, van welk proces de organisatie van de Verenigde Naties de hoedster was, en de afschaffing van de koloniale

structuren zouden ruimte moeten bieden voor echte economische ontwikkeling. Na verloop van tijd bleek dat de economische ontwikkeling lang niet alle bevolkingsgroepen ten goede kwam. Ook hierdoor was er aanleiding om na te denken over andere vormen van de te voeren politiek ten aanzien van 'ontwikkeling'. De motie-Smallenbroek had het oog op die particuliere organisaties die al vele jaren overzee werkten. Dat waren de kerken en met name hun organen voor missie, werelddiaconaat en zending. Het Centraal Missie Commissariaat (later de apart voor de medefinanciering in het leven geroepen stichting CEBEMO) was een professionele, ervaren en betrouwbare organisatie van R.K.-signatuur. De protestantse kerkelijke organen voor werelddiaconaat en zending, alsmede een brede groep protestantse en christelijk-maatschappelijke organisaties richtten de stichting ICCO op. Andere groepen, die geen contact met de Nederlandse nationale christelijke kerken hadden, dreigden aanvankelijk bij de tweedeling protestants-katholiek verstoken te blijven van toegang tot hulp gelden. Totdat NOVIB, al sinds 1956 actief op het gebied van de voorlichting en opvoeding inzake ontwikkeling, en met brede verworteling in de Nederlandse maatschappij, de taak kreeg om vooral in boeddhistische, islamitische en andere niet-christelijke gebieden gesubsidieerde ontwikkelingsactiviteiten te steunen met een deel van het medefinancieringsbudget.

Daarnaast profileerde HIVOS zich tegen het eind van de jaren '70 als een humanistische ontwikkelingsorganisatie die ook recht kon doen gelden op een deel van de begrotingsmiddelen.

Het uitgangspunt van 'medefinanciering' is in de afgelopen twintig jaar herhaaldelijk voorwerp van nadere beschouwing geweest, maar nooit wezenlijk onder kritiek gekomen. Hetzelfde geldt voor het aandeel van de overheidsfinanciering in de kosten van de projecten (75%). Wat betreft het huidige overheidsaandeel kan gewezen worden op de parallel met andere landen in Europa en Noord-Amerika, waar eveneens de voorkeur wordt gegeven aan vergelijkbare vormen van medefinanciering. De Europese Gemeenschap gaat uit van een verhouding 50/50, maar in het geval van zeer arme doelgroepen hoeft de particuliere organisatie niet meer dan een kwart op te brengen.

Hierbij moet worden aangetekend dat het niet meer zo is dat de particuliere organisatie overzee of hier in Nederland 25% in guldens op tafel moet leggen. De 'eigen bijdrage' mag ook bestaan uit in geld waardeerbare arbeid, in ter beschikking gestelde grond, gebouwen en dergelijke. Dit leidt ertoe dat er vaak geen rekensom van  $75 + 25 = 100$  valt op te stellen. Hiermee is de overheid in toenemende mate akkoord gegaan. Naar onze mening zal de 'eigen bijdrage', vooral vanwege het belang van de betrokkenheid van de achterban, een rol moeten blijven spelen. Daarnaast zullen wezenlijke participatie en betrokkenheid van de doelgroepen in de ontwikkelingslanden veel aandacht moeten krijgen, ook en vooral als die niet tot geld herleidbaar zijn.

Hiervoor werd al verwezen op de verworteling van de medefinanciering in de verzuilde Nederlandse maatschappij. Toch is in de loop van de tijd een ontwikkeling opgekomen, waarin de netwerken van relaties niet meer zo scherp in rooms-katholiek, protestant en niet-christelijk zijn te verdelen. De oecumenische beweging heeft veel grenzen doen vervagen en kerkelijke instanties hebben vaak gespecialiseerde organisaties in het leven geroepen of helpen ontstaan die niet meer uitdrukkelijk van het etiket 'christelijk' zijn te voorzien. Dit leidde vaak tot het maken van pragmatische afspraken om de relaties tussen een overzeese organisatie en de Nederlandse medefinancieringsinstantie helder vast te leggen. Ongetwijfeld heeft ook de doorbreking van verzuilde structuren hiertoe bijgedragen. Op zichzelf is samenwerking een goede zaak, maar er doet zich momenteel een bijzondere ontwikkeling voor. Juist vanuit de Derde Wereld zoekt men vaak naar een medefinancieringsorganisatie die religieus of ideëel verwant of ten minste herkenbaar is. Zo wordt de verzuiling vanuit Nederland in zekere zin vervangen door een verwantschap van ginds uit. Deze situatie maakt wederom bezinning op de eigen identiteit noodzakelijk.



### *Eigen taak en verantwoordelijkheid van medefinancieringsorganisaties*

Een van de meest wezenlijke vraagstukken met betrekking tot de medefinanciering betreft de verhouding tussen het beleid van de overheid enerzijds en dat van de particuliere organisaties anderzijds. Tussen algehele overheidscontrole en een absolute 'laissez-faire'-politiek bestaat een veelheid van schakeringen in taken en bevoegdheden. De huidige stand van zaken komt hierop neer dat de overheid weliswaar vermaatschappelijking van ontwikkelingsamenwerking zoekt, maar aan de andere kant deze maatschappelijke betrokkenheid alleen maar accepteert voor zover deze spoort met haar eigen opvattingen. De vraag rijst of vermaatschappelijking niet met zich meebrengt dat particulieren een grotere mate van autonomie dienen te bezitten. Ook het vraagstuk van de controle – hetzij door het parlement, hetzij door maatschappelijke organisaties zelf – moet in dit kader worden gezien.

In het algemeen is de werkgroep van oordeel dat het stelsel van medefinanciering veronderstelt dat de betrokken particuliere organisaties voldoende ruimte moeten hebben om de eigen identiteit te kunnen beleven en om inzichten in concreet beleid te kunnen vertalen. Op grond van de gespreide verantwoordelijkheid kan en mag het immers niet zo zijn dat de werkzaamheden van die organisaties uitsluitend ertoe zouden moeten strekken om uitvoering te geven aan hetgeen de overheid voor ogen staat. Wel behoudt de overheid het recht om – in het kader van haar financieringsrol – wettelijke randvoorwaarden te stellen. In beginsel gaat het dus om een specifieke opstelling van de overheid. In veranderingsprocessen behoren mensen en hun organisaties voorrang te hebben en niet de staat. Daaruit volgt dat ontwikkelingsactiviteiten van mensen en groepen op de voorgrond moeten staan; deze zijn steun met geld en adviezen waard. In dat licht bezien is de taak van de overheid vooral voorwaardenscheppend en complementair.

Een volgend punt betreft de vraag of de vakbeweging een eigen plaats heeft in de veelheid van particuliere organisaties die 'ontwikkeling' trachten te bevorderen. Soms wordt deze vraag ontkennend beantwoord met de argumentatie dat het lidmaatschap meestal niet voor iedereen open staat en dat de doelstellingen op directe belangenbehartiging gericht zijn. Toch mag dit meer sectorale karakter van vakbewegingsactiviteiten geen reden zijn om deze activiteiten als irrelevant voor ontwikkeling te bestempelen. In tal van landen is vakbondsinvloed immers hard nodig om de maatschappelijke ontwikkeling verder te helpen. Daar komt naar onze mening nog bij, dat de vakverenigingen zeer wel ontwikkelingsactiviteiten kunnen opzetten, die ook aan andere groepen ten dienste staan, of bureaus of organisaties stichten die bredere, en meer ontwikkelingsrelevante doelstellingen hebben dan het vakverenigingswerk. De Nederlandse vakbeweging heeft al toegang tot een deel van de rijksbegroting voor de steun aan hulpprojecten en daarmee bevindt ze zich, als particuliere organisatie, op één lijn met (en dus naast) de medefinancieringsorganisaties. Daar waar andere organisaties dan particuliere ontwikkelingsamenwerkingsorganisaties – dat kunnen vakverenigingen, maar ook bijvoorbeeld organisaties van werkgevers zijn – bouwstenen aandragen voor ontwikkelingsprocessen, dienen deze activiteiten met enthousiasme en zo nodig met overheidsmiddelen te worden begroet. Daarbij gaat de werkgroep er vanuit dat die activiteiten in de eerste plaats zijn ingegeven door motieven van gerechtigheid en solidariteit, dat zij de belangen van mensen en groepen in de Derde Wereld zwaarder laten wegen dan het eigenbelang en dat zij met het oog op de doelstellingen van ontwikkeling en ontwikkelingsamenwerking zoveel mogelijk aansluiting zoeken bij gespecialiseerde ontwikkelingsamenwerkingsorganisaties (zoals onder andere de medefinancieringsorganisaties).

De vraag of het budget voor medefinanciering verhoogd moet worden is bij herhaling binnen het CDA positief beantwoord. Uit het bovenstaande blijkt dat er meerdere gronden zijn om met dat positieve antwoord mee te gaan: door de medefinanciering wordt recht gedaan aan de christen-democratische maatschappij-opvatting, en verder zijn bilaterale en multilaterale contacten op gouvernementeel niveau niet de enige en vaak ook niet de meest effectieve instrumenten gebleken om de ontwikkeling in de Derde Wereld voort te stuwten.

## 7. SLOTBESCHOUWINGEN EN CONCLUSIES

Het vraagstuk van de organisatie van het ontwikkelingsamenwerkingsbeleid is van groot belang voor de wijze waarop wij onze contacten met de Derde Wereld inrichten en onderhouden. Achter de ogenschijnlijk technische standpuntbepaling over de organisatie gaat veel meer schuil dan overwegingen van – op zichzelf zeer noodzakelijke – doelmatigheid en dergelijke. Ten diepste gaat het immers om een visie op ontwikkeling, die bepalend moet zijn voor de keuze van structuren en modellen.

Het ontwikkelingsamenwerkingsbeleid moet naar de mening van de werkgroep zodanig ontwikkeld worden dat de volgende elementen, die mede onze christen-democratische visie bepalen, daarin een plaats krijgen:

- aandacht voor de visies op ontwikkeling die vanuit de Derde Wereld tot ons komen;
- rekening houden met de grote verschillen tussen en in de ontwikkelingslanden;
- grote mate van maatschappelijke betrokkenheid van de Nederlandse bevolking.

Deze benadering voert tot een gedifferentieerde aanpak van ontwikkelingsamenwerking: niet alleen wat betreft de structuur – naast de overheid draagt de (georganiseerde) samenleving een minstens even grote verantwoordelijkheid (medefinancieringsorganisaties, vakbeweging, bedrijfsleven en dergelijke) –, maar ook ten aanzien van de vaststelling van de inhoudelijke aspecten. Binnen een genormeerd kader hebben organisaties, groepen, instellingen en overheden ruimte om standpunten te ontwikkelen en die in concrete beleidsdaden om te zetten. De normering waarop wij hier doelen dient in ieder geval de uitgangspunten van gerechtigheid, solidariteit en rentmeesterschap te beslaan. Vanuit deze invalshoek heeft de werkgroep ten aanzien van de organisatie van het Nederlandse ontwikkelingsamenwerkingsbeleid de volgende standpunten ingenomen.

- a. De positie van de armste landen en groepen vraagt van ons een actief en flexibel hulpbeleid, waarin hun behoeften – en niet onze economische of politieke belangen – centraal staan. Hulpinspanningen worden pas echt zinvol als deze worden gevoed door een goed ontwikkelingsbeleid van het betrokken Derde-Wereldland.
- b. Hulpinspanningen moeten reëel zijn en niet een dekmantel voor activiteiten die niet of slechts zijdelings betrekking hebben op de directe ondersteuning van ontwikkelingslanden. In die zin wijzen wij toename van non-ODA-uitgaven en oneigenlijke toerekeningen aan het ontwikkelingsbudget af. Voorts moet – meer dan in het verleden – het streven gericht zijn op omzetting van kapitaalmarkt middelen in begrotingsmiddelen.
- c. In algemene zin zijn kritische kanttekeningen geplaatst bij de bilaterale ontwikkelingshulp, die – anders dan de multilaterale hulp – doorgaans meer samenhangt met de veiligheids-, handels- en politieke belangen van donoren, dan met de werkelijke behoeften van de hulpontvangende landen. Of de thans bestaande verhoudingen in een Nederlands hulpbeleid (75% bilateraal, 25% multilateraal) gehandhaafd kan blijven, stellen wij in de eerste plaats afhankelijk van de resultaten van de dialoog met Derde-Wereldlanden en de uitkomsten van een onafhankelijke evaluatie van de Nederlandse bilaterale hulp. In ieder geval zal de normering van de bilaterale hulp – juist ter voorkoming van het (eenzijdig) najagen van eigenbelang – versterkt moeten worden. De bestaande criteria bij de landenkeuze – armoede, sociaal-economisch beleid en mensenrechten – dienen te worden gehandhaafd. Waar dit leidt tot het uitsluiten van bepaalde arme groepen, dienen – in internationaal verband – wereldwijde programma's te worden ontwikkeld om in dit probleem te voorzien.

- d. De organisatie van ontwikkelingssamenwerking zal – inhoudelijk en structureel – gekenmerkt moeten worden door diversificatie. Meer dan op het vraagstuk van de competenties tussen ministeries zal de nadruk moeten worden gelegd op de coördinerende rol van minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Wat betreft de uitvoering van het overheidsbeleid ten aanzien van projecten en programma's tendeert de werkgroep in de richting van de instelling van een agency. De overheid stelt zich terughoudend op ten opzichte van door haar gesubsidieerde organen (bijvoorbeeld de NCO).
- e. De rol van het bedrijfsleven in ontwikkelingssamenwerking krijgt steeds de aandacht. Activiteiten van deze zijde worden door ons ondersteund voorzover die inspanningen metterdaad bijdragen aan de maatschappelijke ontwikkeling van Derde-Wereldlanden en daarmee als 'ontwikkelingsrelevant' mogen worden bestempeld. Het bedrijfsleven opereert op basis van rentabiliteit en continuïteit. Dat geldt ook wanneer men zich in ontwikkelingssamenwerking begeeft. Ter beteugeling van risico's van ontwikkelingsrelevante activiteiten speelt de overheid een actieve rol.
- f. De niet-commerciële organisaties (waaronder de medefinancieringsorganisaties) spelen een zeer wezenlijke rol in de contacten met de Derde Wereld. Op basis van de conceptie van de verantwoordelijke samenleving zal die rol versterkt moeten worden. Hun – vooral door de overheid gefinancierde – activiteiten strekken er niet toe om louter uitvoering te geven aan het overheidsbeleid, maar dienen eerst en vooral te zijn ingegeven door de eigen identiteit en verantwoordelijkheid. Vanuit de Derde Wereld wordt meer en meer gezocht naar organisaties die religieus of ideëel verwant zijn of tenminste herkenbaar. Dit feit kan het denken over het verband tussen identiteit en ontwikkeling een nieuwe impuls geven. Ook hier blijkt weer dat de culturele dimensie van het ontwikkelingsvraagstuk nimmer uit het oog mag worden verloren.

## VI. PERSPECTIEF

De wereld van nu wordt gekenmerkt door een grote verscheidenheid. Dit manifesteert zich op velerlei terrein; welvaart en armoede, gezondheid, milieuvraagstukken, internationale arbeidsverdeling, onderwijs en scholing, deelname aan internationale handel, politieke structuren en mensenrechten, protectionisme. Nog wezenlijker dan deze uiterlijke verschijningsvormen is het verschil van kansen en mogelijkheden die mensen, groepen, volken en staten hebben om tot ontplooiing te komen. Dit verschil in kansen is essentieel in de problematiek van ontwikkeling. De kloof tussen Noord en Zuid groeit, echter tegelijkertijd is Zuid niet één homogene groep landen die met dezelfde vraagstukken worstelt. Ook in deze groep zijn er aanzienlijke verschillen in kansen, om over de situatie binnen die landen nog maar niet te spreken. De wereld is uitermate complex geworden, maar desondanks hebben mensen een gezamenlijke opgave om het proces van maatschappelijke ontwikkeling verder te brengen. Deze complexiteit hangt samen met de onderlinge verwevenheid van economische, politieke, sociale, culturele en andere krachten. Armoede en honger, ontbossing, corruptie door inheemse elites, migratie, rellen tussen etnische groepen en buitenlandse economische belangen zijn ogenschijnlijk op zichzelf staande onderwerpen, maar bij nadere analyse blijkt dat de ene kwestie oorzaak of gevolg is van de andere. Ook de maatschappijstructuur van ontwikkelingslanden is veelal ingewikkeld en degene die daarin wenst door te dringen neemt een grote verantwoordelijkheid op zich.

Vanuit het Westen heeft die penetratie eeuwenlang plaatsgevonden. Eigen normen, gebruiken en instituties zijn geprojecteerd op landen, die we nu als de Derde Wereld aanduiden. Met de dekolonisatie sinds de Tweede Wereldoorlog is deze 'projectiedrang' – die overigens ook vanuit de communistische wereld plaatsvond – niet beëindigd. Ook in ontwikkelingsprojecten weerspiegelde zich de westerse cultuur: industriële organisatie, landbouwmethoden, gezondheidszorg, politieke 'opbouw', onderwijs, infrastructuur, vrouwenprojecten. Al deze inspanningen mogen niet zonder meer van de hand worden gewezen: in veel gevallen zijn goede resultaten geboekt en vaak lagen aan die inspanningen goede bedoelingen ten grondslag.

Kritiek oefenen wij uit op helaas nog steeds bestaande situaties waarin het eigenbelang van ontwikkelde landen centraal staat of waarbij onvoldoende rekening wordt gehouden met de lokale of regionale maatschappelijke cultuur.

Daarnaast moet worden opgemerkt, dat binnen ontwikkelingslanden toestanden bestaan die het proces van maatschappelijke ontwikkelingen frustreren. Politieke zelfstandigheid mondt soms uit in tirannie. Corruptie en twijfelachtige elitevorming zijn in bepaalde gevallen eerder regel dan uitzondering. Culturele gebruiken roepen verzet op. De schuldenlast van veel Latijns-Amerikaanse landen neemt exorbitante vormen aan, maar tegelijkertijd vloeien uit deze landen enorme geldhoeveelheden weg naar onbekende bankrekeningen. Ook deze kwesties mogen niet onderbelicht blijven. Het denken over ontwikkeling zal dus gekenmerkt moeten worden door zuiverheid, helderheid en oprechtheid.

De wereld van nu wordt ook gekenmerkt door een explosief toenemende technische kennis. Ontwikkelingen verlopen steeds sneller en lijken onbegrensd. Desondanks wordt de problematiek van veel mensen, groepen en landen in de Derde Wereld met de dag ernstiger. De manier waarop kennis wordt aangewend vertoont steeds duidelijker sporen van scheefgroei. Worden in de huidige mondiale samenleving – wat dit betreft – de prioriteiten altijd daar gelegd waar zij horen te liggen? Wij menen van niet.

Het gaat echter niet alleen om kennis. Wie de literatuur over ontwikkelingssamenwerking van de laatste decennia doorneemt, weet dat er een veeleheid aan waardevolle gedachten bestaat. Zo noemden wij in het eerste hoofdstuk enkele rapporten van de partijen waan it het

CDA is voortgekomen. Veel theorieën en modellen zijn in het verleden ontwikkeld, er is hard gewerkt aan ontwikkelingsstrategieën, maar toch moet worden vastgesteld dat in veel gevallen het praktische resultaat hiervan zeer gering is geweest. Dat is de tragiek van het denken over ontwikkeling. Bepaalde elementen uit vroeger verschenen analyses zijn zonder meer van toepassing op de wereld van vandaag. Hoe komt het dat de toen geschetste ontwikkelingsperspectieven veelal zo ver verwijderd zijn gebleven van de weerbarstige praktijk?

Het probleem van ontwikkelingssamenwerking en de verbetering van de positie van de Derde Wereld is naar onze mening niet zozeer een kwestie geweest van het ontbreken van analyses, visies, intenties en normen, maar veeleer een van de afwezigheid van een ontwikkelings-georiënteerde mentaliteit bij regeringen van ontwikkelde en ontwikkelingslanden, ondernemingen, internationale organisaties, inheemse elites en onszelf. Het denken over ontwikkeling wordt pas dan zinvol, als de relatie met en de doorwerking in de praktijk een centrale rol speelt.

Bij het denken over ontwikkeling moet men zich realiseren dat het gaat om processen die driekwart van de mensheid, levend in meer dan honderd landen, raken. Daarmee is de omvang van het ontwikkelingsvraagstuk aangegeven. Dit gegeven mag nooit een reden zijn om bij de pakken neer te zitten – het Evangelie roept immers op tot actief denken en handelen –, maar wel moeten de eigenlijke dimensies van de problematiek in het oog worden gehouden. Daarom is ontwikkelingssamenwerking een zaak van lange adem die 'een kabinetperiode' overstijgt.

#### HET PERSPECTIEF VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Een min of meer eenduidige ontwikkelingsconceptie, die op alle landen en op alle situaties toepasbaar zou zijn, is moeilijk denkbaar. Mensen, culturen en structuren zijn immers niet dezelfde in China, Zuid-Afrika, Singapore, Chili of het Midden-Oosten. Daarom moeten flexibiliteit, dynamiek en differentiatie in de ontwikkelingspolitiek – zowel in de Derde Wereld als in de ontwikkelde landen – een belangrijke rol spelen. Daarbij is het naar de mening van de werkgroep noodzakelijk dat het denken over ontwikkeling, beleidsmaatregelen en de relaties tussen ontwikkelde landen en ontwikkelingslanden plaatsvinden binnen een normatief kader.

In het eerste hoofdstuk hebben wij uiteengezet dat dit kader voor ons bestaat uit het samenstel van de onlosmakelijk met elkaar verbonden christen-democratische uitgangspunten van gerechtigheid, gespreide verantwoordelijkheid, solidariteit en rentmeesterschap. De manier waarop aan deze kernbegrippen uitvoering wordt gegeven – en dan spreken we meer over politieke stellingname en dergelijke – kan van plaats tot plaats en van tijd tot tijd verschillen. Wat echter ook van deze concretisering zij, in de uitgangspunten liggen enkele richtlijnen besloten die universeel zijn:

- aandacht en zorg voor hetgeen zwak is in de samenleving en kiezen voor degenen die in de wereldmaatschappij gemarginaliseerd zijn;
- het tot ontplooiing en tot eigen bestemming komen van mensen in betrokkenheid op en verbondenheid met andere mensen;
- het appelleren aan elkaars verantwoordelijkheden vanuit respect, barmhartigheid en naastenliefde;
- behoud van hetgeen ons is toevertrouwd: de natuur en het milieu die ons omringen;
- het bouwen aan maatschappijstructuren waardoor mensen tot verantwoordelijkheid kunnen komen.

Al deze richtlijnen stijgen uit boven de politieke, economische of sociale keuzen van alledag, maar zij zijn wel een oriëntatiepunt waaraan het handelen ten aanzien van ontwikkeling –

zowel ginds als hier – steeds gespiegeld moet worden. Dit oriëntatiepunt heeft een wereldwijde betekenis. Aan de realisatie hiervan moet elke dag gewerkt worden. Het gaat in wezen om het nastreven van economische, sociale, culturele en sociaal-psychologische gerechtigheid, het scheppen van ruimte voor menselijke waardigheid<sup>143</sup>.

In het zoeken naar ontwikkeling zullen ontwikkelingslanden hun eigen weg moeten gaan en zelf vorm moeten geven aan het proces van maatschappelijke vooruitgang. Het is en blijft hun ontwikkeling en daartoe behoort ruimte te worden geboden en geschapen; recht doen aan verantwoordelijkheid. Daar komt bij dat de Derde Wereld haar gerechtvaardigde plaats opeist in het sociaal-culturele en economische wereldbestel.

De eigen ruimte is nodig om de culturele dimensie van het ontwikkelingsvraagstuk voorop te stellen. Ontwikkelingslanden moeten uit een 'mythesfeer' worden gehaald, die er al te snel toe leidt dat ontwikkelingssamenwerking uitmondt in liefdadigheid en charitas. Ook impliceert het zelf vormgeven aan ontwikkeling dat ontwikkelde landen zich terughoudend dienen op te stellen waar het de nationale aspecten van ontwikkeling betreft. Om deze reden had het hoofdstuk over de maatschappelijke context van ontwikkeling (hoofdstuk III) primair een analytisch karakter. Bovendien blijkt dat westerse projecties vaak onvoldoende oog hebben gehad voor de rijkdom aan visies en ideeën in de Derde Wereld. De schaduwzijden van eenzijdigheid en daardoor gemiste kansen, komen steeds pregnanter tot uitdrukking.

Het benadrukken van de eigen rol van ontwikkelingslanden – die impliceert dat deze landen in de eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn voor een goed ontwikkelingsbeleid op de verschillende maatschappelijke terreinen – betekent niet dat wij ons afzijdig mogen houden. Integendeel, de problematiek van ontwikkeling en onderontwikkeling raakt ons allen en dat brengt mee-denken en mee-handelen van onze zijde met zich mee. Onze taak is tenminste tweërlei. In de eerste plaats moet acht worden geslagen op de interne ontwikkeling in de Derde Wereld, niet uit bevoogding, maar uit verantwoordelijkheid. Immers, ook binnen ontwikkelingslanden spelen zich processen af die ontwikkelingsrelevantie en ontwikkelings-oriëntatie node missen. In de tweede plaats – en dat is nog wezenlijker omdat onze positie daarbij in het geding is – zal gebouwd moeten worden aan een wereld waarin ook de Derde Wereld ruimte tot ontplooiing, kansen en mogelijkheden heeft. Wij moeten oog hebben voor de structuren, machten en krachten die deze ruimte beknotten, hen ontmaskeren en bestrijden, nationaal en internationaal. Dat betekent dat we steeds aandacht moeten hebben voor de betekenis van ontwikkelingssamenwerking voor onze eigen samenleving. Op diverse plaatsen in dit rapport is dat gebeurd: tegengaan van protectionisme, herziening van het EG-landbouwbeleid, terbeschikkingstelling van hulp gelden, opbouwen van netwerken met organisaties in de Derde Wereld, kritische bezinning op eigen normen en waarden waar het gezondheidszorg, bewapening en dergelijke betreft, koppeling van Nederlandse investeringen aan ontwikkelingsrelevantie etc. Het pogen ontwikkeling op wereldschaal te bevorderen en de verantwoordelijke mondiale maatschappij in het vizier te brengen, is een gemeenschappelijke opgave waarvoor ontwikkelingslanden en ontwikkelde landen zich geplaatst zien. De inspanningen die daarvoor nodig zijn, moeten worden gevoed door een dialoog waarin de reflectie op de wereldsamenleving van morgen centraal staat. In deze dialoog gaat het uiteraard om kritische bezinning op reeds bestaande structuren, maar tevens zal met nadruk gekeken moeten worden naar ontwikkelingen die de wereldsamenleving veranderen

143) *Populorum Progressio in Ecclesia Docens*, blz. 29. Daar wordt onder meer het volgende gesteld:

'De ontwikkeling waarover wij spreken beperkt zich niet tot louter economische groei. Wil er sprake zijn van echte ontwikkeling dan moet deze alomvattend 'integraal' zijn, dat wil zeggen gericht op de ontplooiing van ieder mens en van de gehele mens. Met recht heeft een groot deskundige verklaard: Wij zijn het er niet mee eens, dat men het economische scheidt van het menselijke en dat men de ontwikkeling losmaakt van de beschaving, waartoe ze behoort. Wat voor ons telt is de mens, iedere mens, iedere groep van mensen, tot de gehele mensheid toe'.

en mogelijk een nieuw gezicht zullen geven. Te denken valt bijvoorbeeld aan de toenemende differentiatie tussen ontwikkelingslanden en aan de invloed van technologische veranderingen. Aandacht zal gegeven moeten worden aan de keuzemomenten die zich daarbij voordoen. De keuzen die gemaakt zullen worden moeten beantwoorden aan het normatieve kader waarover we eerder spraken. Een verdere ontwikkeling, concretisering en uitwerking van het normatieve kader – waarin het lot van de allerarmsten en de onderdrukten bijzondere aandacht verdient – zijn noodzakelijk.

Dialog met de Derde Wereld is niet iets dat zich afspeelt tijdens bijvoorbeeld een enkele vergadering van de Verenigde Naties; zij speelt zich af tussen overheden, organisaties, omdenkingen, groepen en mensen. In dit rapport hebben we op diverse plaatsen aangegeven welke betekenis deze dialoog kan hebben.

### BELEIDSIMPLICATIES

In de dialoog speelt de partij waartoe wij ons in de eerste plaats richten – het CDA – vanuit zijn politieke verantwoordelijkheid een eigen rol. In de gedachtenbepaling en het beleid dienen naar de mening van de werkgroep tenminste drie accenten te worden gelegd.

- a. In de eerste plaats zal het CDA een bijdrage moeten leveren aan het normatieve kader waarbinnen ontwikkelingssamenwerking zich afspeelt. In concreto betekent dit dat een bijzondere nadruk gelegd zal moeten worden op de betekenis van de eigen uitgangspunten voor de ontwikkelingsdialoog, die mede betrekking zal hebben op
  - onderling gerelateerde economische kwesties (ongelijkheid van kansen in de wereldhandel, het beleid van multilaterale financieringsinstellingen, technologie),
  - politieke kwesties (mensenrechten, maatschappij-opbouw en verantwoordelijkheidsbeleving),
  - sociale kwesties (armoede en honger, doorbreking van niet te rechtvaardigen, starre sociale structuren) en
  - culturele kwesties (betekenis van de eigen cultuur voor de ontwikkeling in plaats van de doorbreking van die cultuur).
 Een versterkt normatief kader in internationaal verband zal voorts gekoppeld moeten zijn aan een effectief instrumentarium om de normativiteit in de praktijk tot gelding te brengen.
- b. In de tweede plaats zullen de visie en het beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking gekenmerkt moeten worden door een grote mate van normatief geïnspireerde veelzijdigheid en flexibiliteit waarin de behoeften van en het zelf vorm kunnen geven aan ontwikkeling door de Derde Wereld centraal staan en waarin rekening wordt gehouden met de grote mondiale verscheidenheid. Het CDA heeft meer behoefte aan een lijn van denken, die beantwoordt aan het langetermijnkarakter van ontwikkeling en aan de grote economische, politieke, sociale en culturele verschillen in de wereld, dan aan enkele kant en klare oplossingen, die morgen weer achterhaald kunnen zijn.
- c. In de derde plaats moet in de ontwikkelingspolitiek steeds rekening worden gehouden met de notie dat de beste intenties en beleidsvisies zinloos zijn als deze niet worden gedragen door een mentaliteit onder mensen en organisaties die deze gedachten ten aanzien van ontwikkeling metterdaad omzet in praktisch handelen. Om deze reden zal bij ontwikkelingssamenwerking sterke nadruk gelegd moeten worden op de maatschappelijke betrokkenheid. Die betrokkenheid vloeit tevens voort uit de conceptie van de gespreide verantwoordelijkheid en uit de eisen die de grote verscheidenheid in de wereld aan ontwikkelingssamenwerking stelt. De hier aangehaalde betrokkenheid stelt hoge

eisen aan de eigen verantwoordelijkheid en het morele gehalte van die instituties die bij het ontwikkelingsvraagstuk betrokken zijn.

Dat geldt voor de politiek, die zich niet mag verschuilen achter internationale kaders, overwegingen van louter doelmatigheid of onuitgesproken belangen. Dat geldt voor ondernemingen, die de oriëntatie op ontwikkeling niet mogen laten ondersneeuwen door 'rentabiliteit en continuïteit' en die het budget van ontwikkelingssamenwerking niet mogen beschouwen als een interessant en van overheidswege gesubsidieerd investeringsproject. Dat geldt voor vakbonden, die hun macht niet moeten hanteren om te heersen, maar om te dienen. Dat geldt voor de medefinancieringsorganisaties, die geen bureaucratistische organen mogen worden, maar juist vanuit de eigen identiteit gestalte moeten geven aan wederzijdse verbondenheid. Dat geldt voor kerken die de eigen verantwoordelijkheid nooit mogen ontlopen door bijvoorbeeld altijd regeringen aan te spreken<sup>144</sup>. Dat geldt tenslotte voor ieder van ons, wetend dat onze keuzen vaak niet beantwoorden aan hetgeen van ons gevraagd wordt. Het is hier negatief geformuleerd, men kan het ook anders zeggen: politiek, bedrijfsleven, vakbeweging, medefinancieringsorganisaties, kerken, groepen en afzonderlijke mensen zijn in staat om ontwikkeling – hoe beperkt ook – handen en voeten te geven, en daardoor iets zichtbaar te maken van een zorgzame mondiale samenleving.

De effecten van het denken over ontwikkeling en de concrete inspanningen mogen niet worden overschat<sup>145</sup>. De problemen zijn zeer complex, weerstanden soms hardnekkig, structuren vaak vastgeroest. De werkgroep heeft zich hierbij niet willen neerleggen en heeft door een combinatie van gedrevenheid en zakelijkheid, feiten en normen, eenheid en verscheidenheid een bijdrage willen leveren aan het perspectief van ontwikkeling. Meer nog dan voorheen zullen barrières voor daadwerkelijke maatschappijontwikkeling moeten worden weggenomen. Daartoe heeft de werkgroep onder meer vanuit de uitgangspunten gerechtigheid, solidariteit, gespreide verantwoordelijkheid en rentmeesterschap, het volgende naar voren gebracht en voorgesteld:

- armoedebestrijding door structurele machtsverschuivingen;
- meer goederen en diensten voor de armste bevolkingsgroepen;
- erkenning van de betekenis van kleinschaligheid en informele sector;
- ontwikkeling van een goed landbouw- en plattelandsontwikkelingsbeleid (landhervorming, verbetering positie van de kleine boer(in) etc.), inclusief zorg voor het milieu;
- beperking van de toeloop naar steden door een zorgvuldig ruimtelijk ordeningsbeleid en versterking van secundaire centra;
- grotere leefbaarheid in de steden;
- goede aanwending van industrialisatie en technologie, die aansluiten bij behoeften van ontwikkelingslanden;
- voorkoming van protectie, behalve voor de aller-armste landen;
- kritische bezinning op ontwikkelingsmodellen die primair op westerse leest (vooral economisch) zijn geschoeid;
- beteugeling van de bevolkingsgroei door een ontwikkelingsbeleid, waarin sociale, economische en culturele factoren zijn geïntegreerd, dwang wijzen wij af;
- verbetering van de positie van de vrouw door zeer nadrukkelijk hun positie in de samenleving te erkennen en vrouwen meer te betrekken bij de besluitvorming ten aanzien van ontwikkelingsdoelstellingen;
- effectuering van fundamentele mensenrechten en grotere rol van de visie van de ontwikkelingslanden op mensenrechten;

144) J. Verkuyt, *Onderweg naar één wereldsamenleving*, Kampen 1971, blz. 85.

145) Zie M. Sint en W. Verburg, *Strategie in ontwikkeling*, Amsterdam 1980: 'In de ontwikkelingsdiscussie is niets wezenlijks bereikt', Interview met J. Pronk, blz. 182.

- geen projectie van westerse politieke instituties, wel een 'samenlevingsopbouw' waarbij mensen deelachtig worden in het (politieke) ontwikkelingsproces;
- beter en meer op de eigen cultuur toegesneden onderwijs;
- erkenning van de betekenis van lokale omstandigheden voor gezondheidszorg en huisvesting; doorbreking van afhankelijkheidsrelaties (onder meer van het Westen);
- inzien dat ontwikkeling primair een cultureel vraagstuk is met alle effecten vandien voor de diverse maatschappelijke terreinen;
- vrijere internationale handel ten behoeve van ontwikkelingslanden;
- meer accent op leningen en schenkingen dan op grondstoffenfondsen voor landen met sterk fluctuerende exportopbrengsten;
- gedragscodes voor (transnationale) ondernemingen die in de Derde Wereld investeren plus toezicht door vakbonden en particuliere organisaties;
- versterking van de oriëntatie op ontwikkeling door het IMF, onder meer door betere samenwerking met de Wereldbank, aandacht voor inkomensverdeling en mensenrechten;
- vasthouden aan de koers van de Wereldbank;
- vervangend beleid door de Europese Gemeenschap; bevordering van doelmatigheid en coördinatie;
- aanpassing van het EG-landbouwbeleid: meer (wereld)marktgericht en minder exportsubsidies en dergelijke;
- verbetering van het functioneren van de Verenigde Naties;
- appel aan alle ontwikkelde landen om 0,7% van het Bruto Nationaal Produkt aan ontwikkelingshulp te besteden;
- hulpinspanningen koppelen aan goed ontwikkelingsbeleid van het betrokken ontwikkelingsland;
- hulpinspanningen afstemmen op (lokale en regionale) behoeften van de Derde Wereld en niet op eigenbelang;
- extra aandacht voor evaluatie en normering van de bilaterale hulp en – zo nodig – grotere rol van de multilaterale hulp;
- tegengaan van toerekening van non-ODA-uitgaven en oneigenlijke uitgaven aan het ontwikkelingsbudget;
- vergroting van de ontwikkelingsrelevantie van inspanningen van het bedrijfsleven;
- versterking van de rol van de medefinancieringsorganisaties.

De hier en elders in dit rapport genoemde aanbevelingen zullen in de noodzakelijke ontwikkelingsinspanningen – in ontwikkelingslanden, in internationaal verband en in onze eigen samenleving – met kracht moeten worden nagestreefd. Er is nog veel te doen.

## CONCLUSIES

- a. De grote verscheidenheid die zich in de wereld voordoet manifesteert zich in verschillende kansen op ontplooiing, in de complexe verwevenheid van economische, politieke, sociale en andere factoren en in de ingewikkelde maatschappijstructuren, ook en vooral in de Derde Wereld.
- b. Vanuit het Westen – maar niet alleen hier – heeft een projectie van eigen normen, gebruiken en instituties plaatsgevonden op Derde-Wereldsamenlevingen. De schaduwzijden van eenzijdigheid komen steeds duidelijker naar voren. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat in en door ontwikkelingslanden zelf fouten zijn en worden gemaakt die het proces van maatschappelijke ontwikkeling frustreren. Eerlijkheid en oprechtheid dienen voorop te staan.
- c. De kennis die wij bezitten wordt vaak niet aangewend en tot uitvoering gebracht ten

behoefte van degenen die daaraan het meeste behoefte hebben. Nog problematischer is de relatie tussen de in het verleden uitgebrachte visies ten aanzien van ontwikkeling en de weerbarstige praktijk die zich zo weinig daarvan aantrok. Deze discrepantie is in feite de tragiek van het denken over ontwikkeling.

- d. Het denken over ontwikkeling heeft betrekking op driekwart van de mensheid. Dat geeft de dimensie van de problematiek aan. Eén ontwikkelingsconceptie die mondiaal toepasbaar zou zijn is moeilijk denkbaar. Vandaar dat in het ontwikkelingsbeleid grote nadruk gelegd moet worden op flexibiliteit, aandacht voor lokale en regionale verschillen en het vooropstellen van de echte noden en behoeften van de Derde Wereld.
- e. Dit denken – en handelen – met betrekking tot de ontwikkeling moet plaatsvinden binnen een normatief kader. Vanuit de inspiratie van de christen-democratische uitgangspunten heeft de werkgroep gewezen op richtlijnen die een universeel karakter dragen en die als oriëntatiepunt moeten dienen bij alle ontwikkelingsinspanningen. Vooral het nastreven en bevorderen van menselijke waardigheid neemt daarbij een zeer belangrijke plaats in.
- f. Ontwikkelingslanden moeten in staat zijn (en zo nodig gesteld worden) om zelf vorm te geven aan de eigen ontwikkeling. De culturele dimensie speelt hierbij een essentiële rol. Voor zover wij ons met die binnenlandse aspecten van ontwikkeling bemoeien, geschiedt dit vanuit verantwoordelijkheid en niet vanuit bevoogding. Met de Derde Wereld zal een intensieve dialoog gevoerd moeten worden waarin de reflectie op de wereldsamenleving van morgen centraal staat.
- g. Het CDA speelt in de ontwikkelingsdiscussie een eigen rol. In de opstelling ten aanzien van het ontwikkelingssamenwerkingsvraagstuk moeten naar de mening van de werkgroep de volgende accenten worden gelegd:
  - Versterking – op nationaal en internationaal niveau – van het normatieve kader waarbinnen ontwikkelingssamenwerking zich beweegt en van het instrumentarium om deze normen in de praktijk tot gelding te brengen.
  - Normatief geïnspireerde veelzijdigheid en flexibiliteit in het beleid, waarin de eigen ontwikkeling, de specifieke noden en behoeften van de Derde Wereld en de grote mondiale verscheidenheid centraal staan. Wezenlijker dan het aangeven van 'kant en klare oplossingen', is het ontwikkelen van een lijn van denken die recht doet aan de normativiteit, het lange-termijnkarakter van ontwikkelingssamenwerking en de enorme differentiatie.
  - Bevordering van een mentaliteit die fraaie ontwikkelingsdoelstellingen niet laat voor wat ze zijn, maar omzet in concreet beleid en aanpassing van menselijk gedrag. In die zin moet de maatschappelijke betrokkenheid bij het proces van ontwikkeling – zowel in de Derde Wereld als in onze samenleving – voorop worden gesteld.
- h. De werkgroep hoopt door middel van analyses en aanbevelingen een bijdrage te hebben geleverd aan het zoeken naar wegen die ertoe moeten leiden dat mensen, groepen en volken tot verantwoordelijkheid en daarmee tot ontplooiing en hun bestemming kunnen komen.

## APPENDIX: ONTWIKKELINGSBELEID

In het rapport 'Wereldeconomie en ontwikkeling' is getracht een brede visie op het ontwikkelingsvraagstuk te geven, een visie die het niet kan stellen zonder verdere concretisering op deelreinen en een meerjarige beleidsaanpak. Echter, ook op korte termijn zal het ontwikkelingsbeleid in een zodanige richting moeten worden bijgestuurd, dat meer wordt bijgedragen aan een proces van echte mondiale ontwikkeling. Dit impliceert dat op basis van het rapport de volgende accenten kunnen worden gelegd:

### 1. ONTWIKKELINGSSAMENWERKINGSBELEID

De manier waarop momenteel door de diverse departementen met het ontwikkelingsvraagstuk wordt omgesprongen, is in hoge mate gefragmenteerd en verkokerd. Daar komt bij dat – ondanks verbale verklaringen van het tegendeel – de Nederlandse belangen binnen de verschillende sectoren niet zelden prevaleren boven die van ontwikkelingslanden.

Om in deze situatie een keer te brengen zal meer dan voorheen de nadruk moeten worden gelegd op:

- een coherente visie op het ontwikkelingsvraagstuk die bovendien in het gehele overheidsbeleid een hogere prioriteit moet krijgen. In die visie dienen de behoeften van ontwikkelingslanden, de mondiale verscheidenheid en een inspirerende, veelzijdige en flexibele beleidsaanpak centraal te staan;
- een veel betere afstemming van het beleid van de verschillende departementen, met name door versterking van de coördinerende rol van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Ontwikkelingssamenwerking wordt niet ondergeschikt gemaakt aan bijvoorbeeld internationale economische betrekkingen.

### 2. VERMAATSCAPPELIJKING

Ontwikkelingssamenwerking is geen exclusieve taak van de rijksoverheid, maar gaat de gehele Nederlandse samenleving aan. Vermaatschappelijking betekent dus niet inschakeling van de 'georganiseerde samenleving' om louter de doelstellingen van de rijksoverheid te realiseren. Vermaatschappelijking is niet primair een middel om de doelmatigheid van het overheidsbeleid te vergroten; integendeel: vermaatschappelijking betekent principieel recht doen aan het spreiden van verantwoordelijkheid. Particuliere organisaties – zowel commercieel als niet-commercieel – hebben eigen taken en verantwoordelijkheden. Wel zal daar waar de ontwikkelingsrelevantie van hun activiteiten op de voorgrond staat, aan particuliere organisaties een belangrijker rol moeten worden toegekend bij de besteding van het ontwikkelingsbudget.

### 3. DE BILATERALE HULP

Momenteel wordt van de Nederlandse hulp gelden 75% besteed via bilaterale kanalen (aan afzonderlijke landen) en 25% via multilaterale kanalen (hulp via multilaterale instellingen zoals Wereldbank en Verenigde Naties). Het grote aandeel van bilaterale hulp wordt niet zelden gemotiveerd met de bevordering van de herkenbaarheid van het beleid en de rechtstreekse invloed op de ontwikkelingspolitiek van de hulp-ontvangende landen. Twee vraagstukken nopen tot een kritische reflectie op de bilaterale hulp:

- a. Gedegen evaluatie van projecten ontbreekt, zodat de effecten van bilaterale hulp in nevelen gehuld zijn.
- b. Internationaal onderzoek wijst uit dat in het algemeen de belangen van de donoren een grotere rol spelen bij bilaterale dan bij multilaterale hulp. Deze onderzoeksresultaten lijken niet zonder meer toepasbaar op de Nederlandse situatie, maar toch moet dit gegeven

een aansporing vormen om de bilaterale hulp aan een nadere toets te onderwerpen: staan de belangen van ontwikkelingslanden voorop? Dit vraagstuk zal in de komende jaren veel nadrukkelijker aan de orde moeten worden gesteld.

#### 4. FINANCIËLE ASPECTEN

Vaak prijzen we onszelf over het aandeel ontwikkelingshulp in het nationaal inkomen. Nederland scoort in internationaal opzicht inderdaad hoog. Toch kunnen de nodige kritische kanttekeningen worden geplaatst:

- a. Weliswaar heeft de opheffing van het 'stuwmeer' ertoe geleid dat er een ruimer budget voor ontwikkelingssamenwerking is ontstaan. Doch de gebezigde methodiek mag er niet toe leiden dat minder aan ontwikkelingssamenwerking besteed wordt dan wanneer de 'stuwmeergelden' tijdig zouden zijn besteed.
- b. De non-ODA-gelden zullen – blijkens het meerjarenplan voor de Nederlandse hulpverlening – gestaag toenemen. Willen de ontwikkelingsgelden werkelijk aan de ontwikkeling van de derde wereld ten goede komen, dan zal het groeitempo van de non-ODA-component moeten afnemen en zo mogelijk omgebogen moeten worden.
- c. In het verlengde van de laatste opmerking zal de omzetting van kapitaalmarkt middelen in begrotingsmiddelen met kracht doorgevoerd moeten worden.

#### 5. MEER KANSEN VOOR DE DERDE WERELD

Willen ontwikkelingslanden werkelijk deelachtig worden aan het internationale proces van ontwikkeling, dan zullen de voorwaarden daartoe krachtig moeten worden bevorderd. Momenteel bestaan er teveel (verholen) belemmeringen. Met name moet in dit kader gedacht worden aan de discussies op internationaal niveau, die de laatste jaren opvallende stagnatie vertonen en beperkt lijken te worden tot 'technische' deelgebieden. In deze toch noodzakelijke gesprekken is nu vooral aandacht nodig voor:

- heroriëntatie EG-landbouwbeleid (bijvoorbeeld terugdringing van exportsubsidies);
- tegengaan van protectionisme (bestrijding van het systeem van hogere invoertarieven naarmate het produkt een grotere beweringsgraad heeft!);
- bijzondere aandacht voor landen met sterk fluctuerende exportopbrengsten: leningen en schenkingen;
- vergroting van de ontwikkelingsrelevantie van de inspanningen van het IMF;
- ontwikkeling en bevordering van het toezicht op de naleving van gedragscodes voor transnationale ondernemingen die in ontwikkelingslanden opereren;
- extra hulp voor de armste landen en groepen (met name Afrika ten zuiden van de Sahara);
- terugdringing van de belangen van donor-landen bij hulpverlening.

#### 6. RECHT DOEN AAN SOCIAAL-CULTURELE PLURIFORMITEIT

Ontwikkelingssamenwerking heeft vaak vanuit een westers-centrische benadering plaatsgevonden; teveel werden en worden westerse instituties en normen op ontwikkelingslanden geprojecteerd (positie vrouwen, gezondheidszorg, huisvesting, technologie etc.). Het beleid zal echter veel meer oog moeten hebben voor de specifieke omstandigheden en de culturele dimensie van het ontwikkelingsvraagstuk. In dat kader verdient de suggestie van de Raad van Kerken in Nederland (rapportage van cultuur-effecten van hulpactiviteiten) navolging.

#### 7. ACTIEF MENSENRECHTENBELEID

Het mensenrechtencriterium bij de hulpverlening wordt lang niet altijd consequent toegepast, bovendien is de bezieling om het lot van verdrukten in ontwikkelingslanden te verbeteren soms ver te zoeken. In het beleid zal het mensenrechten-aspect een zwaarder gewicht moeten krijgen. Ook de particuliere sector dient hiervoor oog te hebben. Verder zal de verhouding van de traditionele mensenrechten (te denken valt aan de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens) tot de sociaal-economische gemeenschapsrechten die door

de Derde Wereld worden beklemtoond nader uitgediept moeten worden.

Zie verder hoofdstuk VI, Perspectief, par. 'Beleidsimplicaties', blz. 102 e.v.

## LIJST VAN AFKORTINGEN

ACP-landen	: Ontwikkelingslanden in Afrika, Caraïbisch en Pacificgebied, die een bijzondere band hebben met de Europese Gemeenschap
BNP	: Bruto Nationaal Produkt
CEBEMO	: Centrale voor Bemiddeling bij Medefinanciering van Ontwikkelingsprogramma's (r.k.)
COMECON	: Organisatie voor Wederzijdse Economische Bijstand van de socialistische landen (1949)
DAC	: Development Assistance Committee (van de OECD)
DGIS	: Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken
EG	: Europese Gemeenschap
FMO	: Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden
GATT	: General Agreement on Tariffs and Trade
GLB	: Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (van de EG)
HIVOS	: Humanistisch Instituut voor Ontwikkelingssamenwerking
IBRD	: International Bank for Reconstruction and Development
ICCO	: Interkerkelijke Coördinatie Commissie Ontwikkelingsprojecten (prot.-chr.)
IDA	: International Development Association
IFAD	: International Fund for Agricultural Development
IFC	: International Finance Corporation
ILO	: International Labour Organization
IMF	: International Monetary Fund
MIGA	: Multilateral Investment Guarantee Agency (voorstel Wereldbank)
NAR	: Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking
NCO	: Nationale Commissie voorlichting en bewustwording Ontwikkelingssamenwerking
NIC's	: Newly Industrializing Countries

Non-Oda	: Activiteiten ter ondersteuning van het hulpbeleid zoals rentesubsidies, apparaatskosten e.d.
NOVIB	: Nederlandse Organisatie voor Internationale Ontwikkelingssamenwerking
ODA	: Official Development Assistance. Hulp aan ontwikkelingslanden volgens DAC-normen
OECD	: Organization for Economic Cooperation and Development
OPEC	: Organization of Petroleum Exporting Countries
SDR	: Special Drawing Rights (IMF)
SNPA	: Substantial New Programme of Action for the 1980's for the Least Developed Countries (VN)
STABEX	: Systeem ter stabilisering van exportopbrengsten van afzonderlijke produkten, betaald uit EG-fondsen
UN (VN)	: United Nations
UNCTAD	: United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	: United Nations Development Programme