

INTERNATIONALE **S**pectator

Irak na Saddam Hoessein nog levensvatbaar?

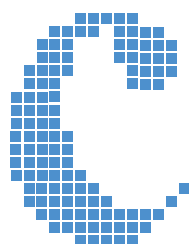
De rol van recht en rechtspraak in een roerige wereld

Democratie in Wereldbank en IMF een utopie

**Nederlands ontwikkelingsamenwerkingsbeleid:
coherentie, evaluatie, selectiviteit en corruptiebestrijding**

Ontwikkelingssamenwerking, Afrika en het bedrijfsleven

Expansie en repressie van Rwanda in Grote-Merenregio



Jaargang 57, nr 2, februari 2003

Instituut Clingendael

COLOFON

Uitgave van Koninklijke Van Gorcum BV (Assen) namens het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' (Postbus 93080, 2509 AB Den Haag), dat samenwerkt met het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen te Brussel.

De Euronummers (3, 6, 9 en 12) van de *Internationale Spectator* komen tot stand i.s.m. de *Europese Beweging Nederland* (EBN).

Verschijnt maandelijks en wordt uitgegeven op de grondslag van een redactiestatuut.

REDACTIEBUREAU

Instituut 'Clingendael'
Redactie Internationale Spectator
Postbus 93080, 2509 AB Den Haag
tel. 070-3245384; fax. 070-3282002
email-adres gtelkamp@clingendael.nl of
pschregardus@clingendael.nl
Website Clingendael www.clingendael.nl

KERNREDACTIE

A. van Staden (hoofdredacteur)
Peter A. Schregardus (eindredacteur)
Gerard J. Telkamp (eindredacteur)

ALGEMENE REDACTIE

C.J.M. Arts, Y. Vanden Berghe, F. Bergman,
P. Hoebink, W. Hout, M. van Leeuwen, J.C. Mulder,
C.W.A.M. van Paridon, H. Renner,
F. Roelants (redacteur voor België)
J.Q.Th. Rood, S. Vanhooacker, R. de Wijk.

ADMINISTRATIE-ADRES

Koninklijke Van Gorcum BV
Administratie Internationale Spectator
Postbus 43, 9400 AA Assen
tel. 0592-379555; fax. 0592-379552

NIEUWE ABONNEMENTEN

Opgave bij Koninklijke Van Gorcum BV
Abonnees ontvangen een factuur

ABONNEMENTSPRIJS

Nederland en België:
Particulier € 48,-
Instelling € 55,-
Student € 39,- (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 22,50 (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 69,-
Instelling € 78,-
Student € 58,-

Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.
Abonnementen worden automatisch verlengd, tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 6,- excl. portokosten

ADVERTENTIE-TARIEVEN

Op aanvraag verkrijgbaar bij Koninklijke Van Gorcum BV
telefoon 0592-379555

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

Alle in dit maandblad uitgesproken meningen en inzichten blijven geheel voor verantwoordelijkheid van de schrijvers.

Niets uit deze uitgave mag worden vervoerdigd en/of openbaar gemaakt d.m.v. druk, fotocopy, microfilm, of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoud februari 2003

RUUD HOFF

Een Pax Americana voor het Midden-Oosten? 57

P.H. KOOIJMANS

De rol van recht en rechtspraak in een roerige wereld 59

ONTWIKKELINGSSAMENWERKINGSBELEID: GOEDE INTENTIE, GEMENGD RESULTAAT

MARTIN DADEMA

Democratie in Wereldbank en IMF: een utopie? 64

DIRK-JAN KOCH

Herfkens' selectiviteitsbeleid onder de loep: een beoordeling en voorstellen ter verbetering 71

UTE SEELA

Corruptiebestrijding in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid 76

LEO VAN MAARE

Coherentie in de ontwikkelingssamenwerking: hoe verder? 81

RIA BROUWERS

Wie leert van evaluatie in ontwikkelingssamenwerking? 87

ANDRE DELLEVOET

Ontwikkelingssamenwerking, Afrika en het bedrijfsleven 93

IEROEN CORDUWENER

Rwanda in de Grote-Merenregio: buitenlandse expansie, binnenlandse onderdrukking 99

BOEKBESPREKINGEN

COBY VAN DER LINDE OVER

Olieprijs en schuldvraag op de internationale oliemarkt 104

KATRIEN POLMAN OVER

Overbrugging van de digitale kloof in Afrika? 105

FEMKE HOOGVEEN OVER

Staat en NGO's in Indonesië 107

SIGNALEMENTEN

AGENDA in deze aflevering op blz. 70

SUMMARIES

111

Een *Pax Americana* voor het Midden-Oosten?

RUUD HOFF

ER IS VEEL MIS IN DE ARABISCHE WERELD. DE ECONOMISCHE ontwikkeling stagneert. Afgezien van olie is de produktie uitzonderlijk laag, de schuldenlast formidabel. Er is een bevolkingsexplosie, er is grote werkloosheid, onvrijheid, uitzichtloosheid bij jongeren, corruptie en wanbeheer. De politieke systemen zijn autoritair of dictatoriaal en aan democratie en de naleving van mensenrechten schort het grondig.

Dit is allemaal niets nieuws. Wel opvallend was dat Arabische wetenschapslieden in het *Arab Human Development Report 2002* van de UNDP met ongewoon openhartige kritiek op de eigen samenleving kwamen.¹ In hun analyse zijn gebrek aan individuele vrijheden en het ontbreken van flexibiliteit oorzaken van de stagnatie en malaise. Ook de uitsluiting van vrouwen en de traditionele patronageverhoudingen en vriendjespolitiek staan de broodnodige hervormingen in de weg. Arabische regeringen plegen vaak de confrontatie met Israël, met op de achtergrond het 'Amerikaans imperialisme', verantwoordelijk te stellen voor het gebrek aan (politieke) vrijheden en het falend sociaal-economisch beleid. De meeste Arabische regimes zijn nu al tientallen jaren onafgebroken aan de macht. De zittende regimes zijn er vooral op uit de macht die ze eens veroverd hadden, te behouden. Door onderdrukking bewaren ze de *status quo*. Daarmee staan ze hoognodige hervormingen in de weg, omdat die hun eigen posities zouden kunnen ondermijnen.

De prioriteiten van de Amerikaanse Midden-Oostenpolitiek zijn de veiligheid van Israël en stabiliteit in de regio om zo een geregelde toevoer van olie uit de Golf te waarborgen. Een verstoring van de *status quo* werd door Washington dan ook steeds ongewenst geacht. Hoewel de Golfoorlog in 1991 gevoerd werd onder het vaandel van de 'Nieuwe Wereldorde', was het in feite het herstel van de oude regionale orde. Verwachtingen dat na afloop van deze oorlog democratische hervormingen in de Golfstaten zouden plaatsvinden, zijn niet of nauwelijks uitgekomen.

Amerikaanse steun voor de opstanden van de Iraakse Koerden en sji'ieten tegen Saddam Hoessein bleef uit omdat de regionale orde niet verstoord mocht worden. De Verenigde Staten hebben in de regio decennialang allerlei weinig democratische en corrupte regeringen gesteund. Die steun strekte zich in de jaren '80 (tijdens de Iraaks-Iraanse oorlog) ook uit tot het regime van Saddam. Zo beschermen de Verenigde Staten ook het Saoedische koningshuis, dat over rijke olievoorraden beschikt maar het met democratie en mensenrechten niet zo nauw neemt en dat tevens een voedingsbodem was voor fundamentalistisch islamitische stromingen. Sinds de elfde september gaan ook in de Verenigde Staten steeds meer kritische stemmen op over de banden met de Saoediërs. Een anti-Amerikaanse stemming kan daar immers gemakkelijk de overhand krijgen, zoals dat in 1979 in Iran gebeurde.

Richard N. Haass, hoofd beleidsplanning van het *State Department*, liet zich op 4 december 2002 in een rede voor de *Council of Foreign Relations* in Washington uit over het Amerikaanse Midden-Oostenbeleid.² Hij stelt dat democratisering voortaan hoger op de Amerikaanse prioriteitenlijst moet staan, maar dat daar wel de nodige voorzichtigheid en bescheidenheid bij betracht moeten worden. De Verenigde Staten zouden in het verleden kansen hebben gemist om landen te helpen stabiel, welvarender en vreedzamer te worden. Wel is het natuurlijk aan de mensen zelf te bepalen in wat voor democratie ze willen leven. Daarbij moet ook een islamitische democratie mogelijk zijn. De Amerikanen hielpen tot nu toe militaire leiders in een aantal moslimstaten juist in hun streven een rol van de islam in de politiek tegen te houden (Algerije, Turkije, Tunesië, Pakistan, Egypte). Tot op heden lijkt de Amerikaanse houding meer aan te sluiten bij de opvattingen van Samuel Huntington, die meent dat de westerse waarden verdedigd moeten worden tegen die van de islam.

Met het oog op een mogelijke Amerikaans-Britse interventie in Irak doen in Washington allerlei scena-

rio's de ronde over de toekomst na Saddam. De vraag is daarbij of de Amerikanen bereid en in staat zijn een nieuwe (en betere) orde in het Midden-Oosten te verwezenlijken. Zo circuleert o.a. de gedachte dat de bevrijding van Irak weleens als een katalysator voor de gehele regio zou kunnen werken. Na de val van Saddam zouden ook andere Arabische dictators ten val komen en zou er een democratische vloedgolf over het hele Midden-Oosten spoelen. Dan zou ook een definitieve vrede tussen Israël en de Palestijnen mogelijk worden. Een dergelijke *Pax Americana*, gebaseerd op de waarden van het Westen, zou uiteindelijk eenieder ten goede komen.

Deze opvatting getuigt van een flinke dosis naïviteit. De wens lijkt de vader van de gedachte. Dat we in Irak te maken hebben met een buitengewoon schurkachtig regime lijdt geen enkele twijfel. Maar dat regime is wel een produkt van de maatschappelijke structuren van Irak, die niet gemakkelijk van buitenaf veranderd kunnen worden. De meeste staten in het Midden-Oosten zijn geen natiestaten en hebben geen politiek moderniseringsproces doorgemaakt. Traditionele loyaliteiten aan familie, stam, streek of religieuze gemeenschap zijn vaak sterker dan de nationale gedachte of de officieel beleden ideologie. De vorning van een nieuw bewind in Afghanistan en de problemen rond de vestiging van een soort centraal gezag tonen al aan hoe moeizaam zo'n proces is. In Irak staan nog grotere belangen op het spel, ook voor de buurlanden. Er is geen pasklare oplossing voorhanden. Veel staten in het Midden-Oosten worden met ijzeren vuist bijeengehouden. De groep die de staat beheerst, beheert ook de schatkist en moet daaruit de eigen achterban belonen met geld en baantjes. Verzwakt de greep van het regime, dan dreigt het gevaar van de 'soft state', de staat die buiten de hoofdstad weinig macht heeft, en juist dat kan dan weer ruimte bieden aan organisaties als Al-Qaeda. Zullen de Verenigde Staten met hun economische en veiligheidsbelangen werkelijk het risico lopen van politieke instabiliteit door democratisering?

Het is bovendien de vraag of de Amerikanen de meest geschikte mogendheid zijn om *nation building*, democratie en vrijheid aan het Midden-Oosten op te leggen. Onder de Arabieren heerst ten aanzien van de Amerikaanse bedoelingen een wijdverbreid en diep geworteld wantrouwen. Het zou de Verenigde Staten immers toch vooral om de oliebelangen gaan. Daarnaast worden de Verenigde Staten beschouwd als de kritiekloze beschermheer van Israël, dat systematisch de Palestijnse rechten vertrapt. Anti-islamitische geluiden uit Amerikaanse koker versterken dit wantrouwen. Maar bovenal lijkt een Amerikaanse rol bij democratisering weinig geloofwaardig, gezien de

ondubbelzinnige Amerikaanse steun tot nu toe aan zelfs de meest ondemocratische regimes.

Hoe geloofwaardig is de idealistische benadering die Haass bepleit in het licht van de Amerikaanse belangen? Er zit veel waars in de woorden van Haass dat de Verenigde Staten hun prioriteiten moeten herzien en zich wat bescheidener moeten opstellen. Maar de grondgedachte erachter is nog steeds dat Amerika een missie heeft om 'een Amerikaanse vrede' te brengen aan de rest van de wereld. En het is juist deze 'kruisvaardersmentaliteit' die bij de Arabieren weerstanden oproept.

Veel beter is het als de rol voor de opbouw van een nieuw Irak zoveel mogelijk aan Irakezen zelf wordt overgelaten, met eventueel een rol voor de Arabische wereld en de internationale gemeenschap. Wellicht kunnen kritische Arabische intellectuelen daarbij een constructieve rol spelen. Het is beter daarop te vertrouwen dan op allerlei nieuwe *warlords*. Het risico bestaat dan immers dat de Verenigde Staten opnieuw verkeerde vrienden kiezen. Mocht het tot een oorlog komen om Saddam te verdrijven, dan zouden de Amerikanen zo snel mogelijk een stap terzijde moeten doen. Het is wenselijk dat de Amerikanen zich tegelijk ook wat meer gaan inzetten voor de Palestijnen.

Ook in de Arabische wereld beseft men de noodzaak van hervormingen. Niet alleen het UNDP-rapport getuigt daarvan. Helaas vertoeven veel kritische Arabische intellectuelen in ballingschap in het buitenland. Maar de moderne communicatiemiddelen (internet, satelliettelevisie) zullen onvermijdelijk leiden tot meer openheid in veel voorheen gesloten Arabische samenlevingen. De kleine Golfstaat Qatar herbergt niet alleen het Amerikaanse hoofdkwartier voor een eventuele aanval op Irak, maar ook de populaire onafhankelijke televisiezender *Al Jazeera* (het Eiland). Voor het denken en doen van de Arabieren zou de invloed van *Al Jazeera* wel eens van groter belang kunnen zijn dan een Amerikaanse interventie. Dat er in de Arabische wereld dringend behoefte is aan meer vrijheid en openheid, daaraan is geen twijfel, want er is veel mis in de Arabische wereld. ■

Noten

- 1 Zie: rba-info@undp.org; en Hans H.J. Labohm, 'Arabisch reveal?', in: *Internationale Spectator*, november 2002, blz. 560-564.
- 2 Een aangepaste versie van deze rede verscheen in de *International Herald Tribune* van 11 december 2002.

Over de auteur

DRS R.H. HOFF is docent aan de faculteit Communicatie en Journalistiek van de Hogeschool Utrecht.

De rol van recht en rechtspraak in een roerige wereld

P. H. KOOIJMANS

IN DE WEEK WAARIN IK DE TOESPRAAK voorbereidde die als basis dient voor dit artikel, de eerste week van december 2002, stond het internationale recht (of, liever gezegd, de beweerde ontoereikendheid ervan) op de voor- en opiniepagina's van de wereldpers. Dit keer was het niet George W. Bush die de noodklok luidde, maar de Australische regering. In een goed georkestreerde actie stelde premier John Howard op 1 december in een opvallend televisie-interview dat het Handvest van de Verenigde Naties moet worden gewijzigd om preventieve acties tegen terroristen in het buitenland mogelijk te maken, terwijl er de volgende dag in de *International Herald Tribune* een gelijkgestemd artikel verscheen van de hand van zijn minister van buitenlandse zaken, Robert Hill. Daarin schrijft deze:

'Long-established principles of international law need to be reinterpreted in an age of over-the-horizon weaponry, computer network attack and asymmetric threats, when warning times are reduced virtually to zero and enemies can strike almost anywhere.'

En hij vervolgt met te zeggen dat de wereld waarvoor het VN-Handvest werd geschreven volstrekt verschillend was van de roerige wereld van thans.

Ik word altijd een beetje kriebelig als mensen zeggen dat het geldende recht niet langer past bij een zich gewijzigd hebbende samenleving. Meestal duidt dat erop dat dat geldende recht de spreker onvoldoende bewegingsvrijheid laat, terwijl hij juist een zo onbeperkt mogelijke manoeuvreerruimte wil. Dat geldt vandaag de dag wel heel in het bijzonder de mogelijkheid tot het gebruik van geweld in de wereld van na 11 september 2001, zoals blijkt uit het bovenstaande citaat.

De filosofie van het VN-Handvest met betrekking tot het gebruik van geweld is van een kinderlijke eenvoud: het mag alleen maar uit zelfverdediging tegen een eerder plaatsgehad hebbende gewapende aanval en dan nog slechts zolang de Veiligheidsraad geen

Is het Handvest van de Verenigde Naties, geschreven voor een andere dan de roerige wereld waarin wij thans leven, aan herziening toe? Is preventief geweld geoorloofd?

maatregelen getroffen heeft. Buiten het geval van zelfverdediging mag het alleen maar krachtens opdracht van of machtiging door de Veiligheidsraad.

In de periode van de Koude Oorlog, waarin de Veiligheidsraad door de 'balance of vetoes' werd verlamd, kon men – indien gewenst – het begrip 'zelfverdediging' wat oprekken en dat straffeloos doen omdat die Veiligheidsraad vanwege die verlamming toch niet kon optreden. Maar er bestond weinig behoefte het recht in algemene zin zelf aan te passen; het gaf immers op het bi-polaire speelveld de gelegenheid de ander de maat te nemen; het aan eigen kant toegepaste geweld was zelfverdediging, de tegenstander maakte zich evenwel bij voortdurend schuldig aan geweldgebruik in strijd met het Handvest.

Niettemin deed zich tijdens de periode van de Koude Oorlog één gevoelig twistpunt voor: aan de belangrijkste vooronderstelling van het systeem van collectieve veiligheid, te weten een effectief optreden van de Veiligheidsraad, was door de 'balance of vetoes' niet voldaan; kon men onder die omstandigheden van een staat verwachten dat hij zijn recht tot zelfverdediging slechts zou uitoefenen nadat hij metterdaad aangevallen was, of mocht hij, nu hij wist dat van de Veiligheidsraad geen heil te verwachten viel, tot preventief geweldgebruik overgaan als een aanval van de andere kant een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid was? Misschien wel het meest tot de verbeelding sprekende voorbeeld was de Zes-daagse oorlog tussen Israël en zijn Arabische burens in 1967. In het bijzonder Egypte had niets nagelaten om een oorlog onvermijdelijk te maken, en dus achtte Israël zich

gerechtigd de eerste – lonende – klap uit te delen.

In een schier eindeloos lijkende reeks publikaties bestreden *rekkelijken* en *preciezen* elkaar. De rekkelijken vonden dat een internationaal-rechtelijke regel nooit tot absurde resultaten kan leiden: nu de Veiligheidsraad niet functioneerde zoals in het Handvest was voorzien, kon een staat niet geacht worden juridisch verplicht te zijn zich als 'sitting duck' te gedragen en gehoorzaam af te wachten tot hij de volle laag had gekregen. De preciezen daarentegen klaagden dat men daarmee op een hellend vlak terecht zou komen; wie beoordeelt of een situatie zo dreigend is, dat preventief geweldgebruik geboden is? In de praktijk kon dat alleen de belanghebbende staat zelf zijn, en daarmee was men terug in de situatie die men met de oprichting van de Verenigde Naties nu juist had willen indammen. Net zoals bij Rudyard Kiplings *East and West* gold voor de rekkelijken en preciezen dat 'the twain never met'.

Maar de Koude Oorlog nam een einde en de Veiligheidsraad begon monter aan een tweede jeugd. George Bush Sr. kondigde zijn 'new international order' aan en in die nieuwe orde stond een slagvaardige Veiligheidsraad centraal. Van die slagvaardigheid kwam echter niet zoveel terecht. In het beste geval kon men spreken van een 'zich gedeisd houden'.

Zo nam de Veiligheidsraad op 5 april 1991 Resolutie nr 688 (1991) aan, waarin na de Golfoorlog de onderdrukking door het bewind van Saddam Hussein van belangrijke delen van zijn burgerbevolking (te denken valt in de eerste plaats aan de Koerden in het noorden en de Sji-ieten in het zuiden) veroordeeld werd. Irak werd gelast deze praktijken te staken en humanitaire organisaties toegang te verlenen; de lidstaten werden opgeroepen aan deze humanitaire hulpverlening bij te dragen. Uit geen enkel woord van de resolutie valt af te leiden dat die bijdrage mocht bestaan uit de toepassing van geweld; de resolutie is niet aangenomen in het kader van Hoofdstuk VII van het Handvest, al zegt zij wel dat de *gevolgen* van de repressie (niet de repressie zelf) een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid in de regio vormen.

Niettemin meende een aantal landen (waaronder de drie Westelijke permanente leden van de Veiligheidsraad, maar ook Nederland) dat zij gerechtigd waren een *humanitaire gewapende actie* te ondernemen in de Koerdisch-Iraakse gebieden, een in de tijd beperkte operatie, die leidde tot de vorming van een autonoom-Koerdisch gebied. Van nog vérstrekken-der belang was de instelling van *no-fly zones* boven Noord- en Zuid-Irak, die tot op de dag van vandaag door de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk worden gecontroleerd en afgedwongen door middel van het uitvoeren van bombardementen (naar schatting zijn in de afgelopen tien jaar meer dan 20.000

bommen afgeworpen). Interpretatie vermag veel, maar moet tekstueel toch wel ergens op berusten.

De Veiligheidsraad deed er echter het zwiigen toe, wat niet al te veel verbazing mag wekken, aangezien de deelnemers aan dit optreden een negatieve beoordeeling met een veto zouden hebben kunnen voorkomen.

Het is de eerste maal dat wij te maken krijgen met een bij een eerdere Veiligheidsraadsresolutie aansluitend doch niet op een machtiging berustend militair optreden dat vervolgens door de Raad voor kennisgeving wordt aangenomen. Het vindt niet, zoals tijdens de Koude Oorlog, plaats buiten de Raad om; deze wordt *geïnformeerd*, maar, zoals ik al eerder formuleerde, 'houdt zich gedeisd'. Aan het gestelde voldongen feit wordt overigens door de Verenigde Naties wel een vervolgactie verbonden (het vestigen van *UN Humanitarian Centers* en het zenden van United Nations Guards naar het Koerdisch deel van Irak), maar met geen woord wordt gerept van de zojuist verrichte militaire actie.

Niet wezenlijk anders, maar wel van vérstrekken-der betekenis was de Kosovo-crisis. Herhaaldelijk had de Veiligheidsraad, optredend onder Hoofdstuk VII van het Handvest, de situatie met betrekking tot Kosovo een bedreiging van vrede en veiligheid genoemd. Een machtiging om daartegen 'with all necessary means' (dus inclusief het gebruik van geweld) op te treden, was evenwel niet verstrekt en een positief besluit van de Raad kon, in weerwil van het verslechteren van de situatie, ook niet verwacht worden, gezien de opstelling van één permanent lid van de Veiligheidsraad. Evenals in 1991 waren het *drie* andere permanente leden van de Veiligheidsraad, ditmaal in NAVO-verband, die niet schroomden desalniettemin tot militaire actie over te gaan. Een poging van Rusland, het buiten spel gezette permanente lid, de NAVO-actie door de Veiligheidsraad onrechtmatig te doen verklaren, verkreeg slechts de armzalige steun van drie staten, ook al waren daaronder de twee niet aan de actie deelnemende permanente leden.

Het leek een recept voor de herleving van de Koude Oorlog, maar het tegendeel was waar. Na het beëindigen van de NAVO-actie ging de Veiligheidsraad, met stilzwijgende aanvaarding van het *fait accompli*, over tot de orde van de dag. Onder VN-auspiciën werden een tijdelijk regime en een vredesmacht ingesteld, overigens *zonder* dat met één woord in de desbetreffende Resolutie (1244, 10 juni 1999) naar het tweeënehalve maand geduurd hebbende militaire optreden werd verwezen. De Raad mocht dan overgaan tot de orde van de dag, in de juridische vakpers barstte een opgewonden discussie los, die voor mij aanleiding is tot een tussenbalans.

Tussenbalans

Voor een voorlopige balans inzake de legitimiteit van geweldgebruik lijkt alle aanleiding voor we de sprong nemen naar 2002. De simpele filosofie van het Handvest: geen geweldgebruik dan in *zelfverdediging* (waarvan noch in Noord-Irak noch in Kosovo sprake was), of krachtens *opdracht van of machtiging door* de Veiligheidsraad (waarvan evenmin sprake was), lijkt in haar tegendeel veranderd: geweldgebruik in de verwachting van berusting en vervolgens acceptatie door de Veiligheidsraad. De vooronderstelling van het Handvest: geen geweldgebruik dan met instemming van alle permanente leden, is *gefalsificeerd*. De vlijmscherpe valbijl van het veto wordt een bot tafelmes in de hand van een recalcitrant permanent lid van de Veiligheidsraad, als een machtige coalitie *buiten de Raad om* gaat optreden, onder leiding van een groep andere permanente leden. Hoe bot dat tafelmes was, ervoer Rusland in het geval van Kosovo. Want zelfs als Rusland erin geslaagd was een meerderheid binnen de Raad te verwerven voor zijn ontwerp-resolutie tot onrechtmatig-verklaring van de NAVO-actie, dan zou zo'n resolutie door een veto van de drie aan die actie deelnemende permanente leden zijn getroffen. En een veto zonder een daarmee corresponderende machtspositie stelt in de wereld van na 1990 niet zo veel meer voor, lijkt de boodschap te zijn.

Het *lijkt* daarom juist wel *logisch* en het tegendeel van precedentloos als George W. Bush in 2002 probeert een coalitie te vormen tegen het Irak van Saddam Hussein met aanvankelijk de duidelijke bedoeling de Veiligheidsraad, die immers al vele malen de situatie in Irak een bedreiging van vrede en veiligheid heeft genoemd, niet om een uitdrukkelijke machtiging tot geweldgebruik te vragen. Herhaling van het al tweemaal toegepast recept. *Why make a fuss about it?*

Dat lijkt een goede vraag. Want anders dan in 1991 en 1999 deed zich thans een aanzienlijke *fuss* voor onder de potentiële coalitie-partners, wat niet alleen verklaard kan worden uit het feit dat de *Dritte im Bunde*, Frankrijk, dit keer het spelletje niet wil meespelen. Misschien speelt een rol dat het in 2002 niet gaat om een humanitaire kwestie, zoals dat in 1991 en 1999 wel het geval was. Want een aanval tegen Irak kan – het wat onberaden Britse zwartboek over de mensenrechten in Irak ten spijt – met de beste wil van de wereld géén humanitaire interventie worden genoemd en zo'n aanval wordt door George W. Bush ook niet als zodanig geafficheerd.

In het post-Kosovo-juristendebat speelde vooral de vraag of het geweldverbod en de eerbiediging van de soevereiniteit van de staat op de *schaal van internationale waarden* geleidelijk aan wellicht minder hoog zijn gaan scoren dan het verbod van genocide en van mis-

drijven tegen de menselijkheid. Een gewapende actie om dat verbod kracht bij te zetten zou niet onder de loden last van de machtiging vooraf mogen vallen. Eén van de meest vooraanstaande Amerikaanse rechtsgeleerden vroeg zich af of de les van Kosovo was dat er in dit geval een 'shift of the burden of the veto' ging optreden: 'instead of seeking authorization in advance by resolution subject to veto, States or collectivities will act, and challenge the Council to terminate the action. And a permanent member favoring the (humanitarian) intervention could frustrate the adoption of such a resolution.'¹ Het berusten van de Veiligheidsraad in het voldongen feit zou het legitimeren achteraf zijn van datgene wat eerder als een unilaterale actie van twijfelachtig juridisch allooi kon worden beschouwd.

Is het het anderssoortig karakter van een ingrijpen tegen Irak, of zijn het de moeilijk te overziene gevolgen van zulk een ingrijpen die George W. Bush gedwongen hebben de traditionele weg via de Veiligheidsraad *vooraf* in te slaan, ook al geeft hij zich nog niet helemaal gewonnen waar hij meent dat de zwaar bevochten resolutie 1441 van 14 november 2002, die met geen woord van geweldgebruik spreekt, voldoende autorisatie voor zulk geweldgebruik verschaft en dat geen tweede resolutie nodig is? De toekomst zal het leren, maar de messen van de voor- en tegenstanders van 'shifting the burden of the veto' worden geslepen.

Maar waarom het Handvest wijzigen als Kosovo heeft aangetoond dat het met een beetje schuiven met de procedures ook binnen de context van het Handvest kan? Het nieuwe scenario mag dan in strijd zijn met de *geest* van het Handvest, die de *machtiging vooraf* als een prealabele voorwaarde stelt, met de *letter* ervan laat het zich met de nodige verbeeldingskracht nog wel verenigen. Is dat nieuwe scenario qua constructie kunstmatiger dan het feit dat de Raad, na in Res. 678 in 1990 machtiging te hebben gegeven tot geweldgebruik tegen Irak vanwege de inval in Koeweit, gedurende dat geweldgebruik zelf (*Desert Storm*) geen enkele keer bijeenkwam om de situatie te bespreken en zich tevreden moest stellen met informatievervalsing door de leider van de coalitie, de Verenigde Staten, op één enkel A-4tje?

Van actie zonder mandaat naar preventieve actie

Wat het VN-Handvest echt onder druk heeft gezet (en dat hebben in al hun opwinding de Australische premier en zijn minister van buitenlandse zaken toch wel goed begrepen), is niet Irak 2002, maar de Twin Towers (11 september 2001). De niet-staat-agressor deed zijn intrede, en daar is het Handvest niet voor geschreven, ook al konden de Veiligheidsraad en de

NAVO bij hun reactie weinig anders doen dan terugvallen op de traditionele VN-taal. Zo wordt in Res. 1373 (van 28 september 2001) van de Veiligheidsraad het inherente recht van individuele en collectieve zelfverdediging herbevestigd en wordt de noodzaak onderstreept 'to combat by all means, in accordance with the Charter of the United Nations, threats to international peace and security caused by terrorist acts'.

Het traditionele scenario leek nog op te gaan, zolang die zelfverdediging zich concentreert op de feitelijke machthebber in een staat van waaruit de terroristen opereerden. Maar met de val van de Taliban is dat scenario uitgewerkt. De agressor bevindt zich nu *overall en nergens*, en hoe moet in dat geval de 'combat in accordance with the Charter' worden gevoerd? Wachten tot je door de onzichtbare agressor bent aangevallen? De vraag stellen is haar beantwoorden, doch dat betekent wel dat het begrip *preventieve actie* in een volstrekt nieuw daglicht komt te staan, waarop de oude discussie tussen rekkelijken en preciezen nauwelijks meer van toepassing is. De terroristische aanslag op Bali heeft in dit opzicht een verder strekkend effect dan de Twin Towers, want toen was er naast de nieuwe-trant-agressor Al-Qaeda nog de oude-trant-agressor Afghanistan/Taliban. Het was als reactie op Bali dat de Australische premier de wijziging van het Handvest bepleitte, teneinde het mogelijk te maken preventieve actie tegen terroristen uit te voeren in naburige landen.

Howards uitspraak is een meer concrete toepassing van wat reeds in algemene zin was aangeduid in het Amerikaanse *National Security Strategy Statement* van september 2002, nl. dat de Verenigde Staten, indien noodzakelijk, preventief zullen optreden tegen bedreigingen van de nationale veiligheid. Maar juist die concrete toepassing door Australië op interventie in nabuurlanden leidde tot ongeruste, om niet te zeggen verontwaardigde, reacties bij die landen. Als een staat zich het recht voorbehoudt in derde landen in te grijpen indien deze naar zijn oordeel *onvoldoende inzet* betrachten bij de bestrijding van terroristische cellen, dan is het hek van de dam. Niet het *bevorderen* van terroristische activiteiten door een regering, zoals het geval was in 1986 bij het Amerikaanse bombardement op Libië, maar het *onvoldoende bestrijden* van zulke activiteiten zou dan al een argument vormen voor preventieve actie. De gehele aardbol wordt dan bij wijze van spreken het werkterrein van nationale veiligheidsfunctionarissen. Dat is op zich zelf niet nieuw, maar tot dusverre golden daarvoor regels (bijvoorbeeld met betrekking tot uitlevering), die ervan uitgaan dat die aardbol verdeeld is in soevereine staten. En dat is exact wat nu ter discussie staat.

De Australische regering is eerlijk genoeg om ruiterlijk toe te geven dat het bepleite optreden zich niet verdraagt met het VN-Handvest, dat immers gebaseerd is op het naast elkaar bestaan van soevereine staten. Zeggen dat het Handvest dan maar veranderd moet worden, is echter niet bepaald behulpzaam, want de wereld bestaat niet uit soevereine staten omdat het Handvest het zegt, maar het Handvest *weerspiegelt* een bepaalde structuur. En met een Handvestwijziging verander je die structuur niet. Moet het Handvest gaan voorschrijven in welke gevallen preventieve acties op het territorium van derde staten geoorloofd zijn? Een toetsing aan rechtmatigheidscriteria kan per definitie alleen maar achteraf plaatsvinden, en wie moet die toetsing verrichten en wat is van een eventueel negatief oordeel het effect?

Minister Robert Hill weet het ook niet meer en stelt voor het *Internationaal Gerechtshof* maar eens om advies te vragen. Dat is natuurlijk heel leuk om te lezen als men van dat college deel uitmaakt, maar zo'n advies kan het Hof niet ongeraagd uitbrengen en het is maar de vraag of de Algemene Vergadering dan wel de Veiligheidsraad (de twee organen die zo'n advies kunnen vragen) erin zullen slagen een vraag te formuleren die zich voor een zinvolle beantwoording leent, gesteld al dat zij de wil kunnen opbrengen zo'n advies te vragen.

Wanneer we dan nu toch spreken over *de rol van de rechtspraak in een roerige wereld*, dan kunnen we vaststellen dat in 1986, in de *zaak-Nicaragua tegen de Verenigde Staten*, het Hof ervan leek uit te gaan dat in geval van gerechtvaardigde zelfverdediging er een voorafgaande gewapende aanval moet zijn, een steuntje in de rug dus voor de preciezen in een tijdperk waarin het ging om geweld van staat tegen staat. Uit een meer recent verleden dateert het geding dat klein-Joegoslavië heeft aangespannen tegen een aantal NAVO-landen die betrokken waren bij de bombardementen tijdens de Kosovo-crisis in 1999. Het is echter de vraag of het Hof ooit aan de merites van die zaak zal toekomen. Daar is meer kans op bij de zaak van de Congo tegen Uganda terzake van de rechtmatigheid van de beweerde humanitaire interventie door het laatste land, maar die interventie is inmiddels tamelijk vervuild.

De rol van de rechtspraak behoeft niet beperkt te zijn (een uitspraak over de al dan niet rechtmatigheid van de NAVO-actie inzake Kosovo zou van groot belang kunnen zijn, evenals een advies in minister Hills zin, als dat gevraagd zou worden), maar zij is wel beperkt, omdat een rechtsprekend tribunaal per definitie moet afwachten wat het op zijn bord gepresenteerd krijgt.

Werk aan de winkel

Het VN-Handvest schept dus geen structuur, maar weerspiegelt een structuur, en dat is de structuur van de dominantie van de soevereine staat naast een veelheid van andere soevereine staten, gebaseerd op regels van gelijkheid, non-interventie en territoriale integriteit. De erkenning van bepaalde, op de mens gerichte waarden heeft *twijfel* doen rijzen aan de *juistheid* van dat systeem (vandaar het verschijnsel en de rechtvaardiging van de humanitaire interventie), maar de gebeurtenissen van 11 september 2001 hebben daarnaast ook de *ontoereikendheid* van het systeem aangetoond.

Maar ontoereikendheid bestrijdt men niet door gedrag dat ontleend is aan de jungle. Want één zin van minister Hill onderschrijf ik ten volle: 'It is important that international lawyers seek to catch up and ensure that the world's legal framework remains relevant to its security challenges.' Ik onderschrijf die zin, omdat anders de allerlaatste zin van zijn artikel de toekomst weergeeft: 'Meanwhile, those responsible for governance will continue to interpret self-defense as necessary to protect their people's and their nation's interests.'

Wat dat laatste betekent, wordt weergegeven op een plaatje van Kamagurka in *NRC Handelsblad* van 2 december 2002: in een huiskamer 'bij ons in de Jordaan' (zoals boven de tekening staat) zit een persoon met een kind op schoot; aan de ene kant staat een met een mitrailleur uitgeruste militair, terwijl door een deur een eveneens gewapende soldaat binnenkomt. De persoon zegt tegen het kind: 'Dit is een Australische soldaat op zoek naar Balinese fundamentalisten en daar komen de Russen..... die zoeken dan weer *iemand anders*.....'

Om te voorkomen dat dit het toekomstbeeld zal zijn, is er voor politici en juristen werk aan de winkel. ■

Noot

1 Louis Henkin, 'Kosovo and the Law of Humanitarian Intervention', in: *American Journal of International Law*, 1999, vol. 3, blz. 827.

Over de auteur

DR P.H. KOOIJMANS is onder meer oud-hoogleraar volkenrecht en oud-minister van Buitenlandse Zaken. Hij is thans rechter in het Internationaal Gerechtshof te Den Haag. Dit artikel berust op een lezing die hij 17 december jl. hield op het Instituut Clingendael.

Nieuw in de Clingendael-Essay reeks

IRAK EN DE ERFENIS VAN SADDAM HOESSEIN

door G.W.F. Vigeveno

In deze studie wordt de politieke situatie binnen Irak besproken. De interne factoren en spelers worden in kaart gebracht. Hoe zit het machtssysteem van Saddam Hoessein in elkaar? Welke groeperingen hebben deel aan de macht, welke zijn buitengesloten? Waar staat het leger? Wat is de rol van de stammen? Hoe zit het met de oliefactor? Wat zegt 80 jaar Iraakse geschiedenis over de toekomst? Hoe stevig is de lijm die het land bij elkaar houdt? Wat verdeelt de verschillende bevolkingsgroepen, wat verbindt hen? Kortom: hoe diep zitten de littekens van 35 jaar Saddam Hoessein?

Drs G.W.F. Vigeveno studeerde politicologie in Leiden en was de afgelopen maanden voor dit onderzoek gedetacheerd op het Instituut Clingendael.

Dit Clingendael-essay is verkrijgbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' of door overmaking van Euro 7,50 op giro 924999 t.n.v. Instituut Clingendael te Den Haag o.v.v. 'Erfenis Hoessein'.

Informatie bij de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael, tel.: 070-3746622/605.

Dit essay is ook te downloaden van de Clingendael website: www.clingendael.nl.

Democratie in Wereldbank en IMF: een utopie?

MARTIJN DADEMA

HOGE HEKKEN MET PRIKKELDRAAD, RIJEN zwaarbewapende politieagenten en gepantserde auto's met in de verte grote groepen demonstranten die leuzen schreeuwen tegen globalisering en haar vertegenwoordigers. Een bizarre, maar vaak werkelijke gewaarwording voor ministers en ambtenaren bij bezoeken aan internationale bijeenkomsten van de Wereldhandelsorganisatie (WTO), de Wereldbank of het Internationale Monetaire Fonds (IMF). De WTO-top in Seattle was het begin van grootschalige demonstraties in de Westerse wereld tegen globalisering en werd gevolgd door vele, vaak gewelddadige acties in o.a. Praag, Genua en Washington.

De anti-globalisten protesteren tijdens deze demonstraties tegen de negatieve aspecten van globalisering: armoede in de Derde Wereld, de wijze waarop internationale handel vorm krijgt, de grote schuldenlast van ontwikkelingslanden, financiële crises, HIV/AIDS, het broeikas-effect en andere milieuproblemen. Deze mondiale problemen worden niet bestreden door een gekozen democratische mondiale overheid, maar vooral door internationale instellingen, zoals Wereldbank, IMF en WTO. Veel anti-globalisten maken zich echter steeds meer zorgen over de invloed en het gebrek aan legitimiteit van deze organisaties. De belangen van ontwikkelingslanden zouden onvoldoende worden vertegenwoordigd en gehoord in deze organisaties, waarin vooral de rijke westerse landen de dienst uitmaken en waarvan de besluitvorming ondemocratisch zou zijn.

Deze roep om democratisering van Wereldbank en IMF vindt steeds meer gehoor onder academici,¹ medewerkers van internationale organisaties² en (internationale) politici.³ Zij verdient derhalve ook discussie in Nederland. Ik hoop met dit artikel een bijdrage te leveren aan deze discussie door in te gaan op de vraag of democratisering van de formele besluitvorming in Wereldbank en IMF een utopie is of binnen handbereik ligt. Allereerst zal worden ingegaan op het

Om ownership en participatie van ontwikkelingslanden in de formele besluitvorming van de Wereldbank en het IMF te verbeteren, zijn voldoende mogelijkheden voorhanden.

begrip democratisering van internationale organisaties. Dan wordt de huidige formele besluitvorming binnen Wereldbank en IMF beschreven en worden argumenten voor en tegen verandering van de *status quo* aangegeven. Vervolgens passeren mogelijkheden tot aanpassing van het huidige systeem de revue.

De utopie van ultieme democratie

Fundamenteel in bovengenoemde discussie zijn de invulling van het begrip democratisering en de wijze waarop besluitvorming in Wereldbank en IMF dient te worden vormgegeven om democratisch te zijn. Bij democratie denkt men vaak aan staatsvormen die het gehele volk invloed toekennen op de regering en o.a. gelijkheid van allen voor de wet erkennen. Vertaling van het begrip democratie naar internationale instellingen zou kortweg kunnen luiden dat een organisatie democratisch is indien lidstaten invloed kunnen uitoefenen op het bestuur van de instellingen en dat alle lidstaten gelijk worden behandeld in de besluitvorming.

Internationale organisaties als de Verenigde Naties, IMF, Wereldbank en WTO hebben een invulling gegeven aan deze uitgangspunten, maar de systemen van besluitvorming verschillen onderling sterk van elkaar. De huidige verdeling van stemmen tussen landen in Wereldbank en IMF is *grosso modo* gebaseerd op het principe 'één dollar, één stem'. Dit principe leidt er volgens sommigen toe dat ontwikkelingslanden amper iets te zeggen hebben en dat de legitimiteit van deze organisaties ter discussie staat. In de Verenigde Naties geldt het principe 'één land, één stem', maar

ook hier rijst de vraag of dit wel democratisch is. Een inwoner van de Malediven heeft dan ongeveer vijftienviertighonderd maal meer stemrecht dan een inwoner van China. Sommige lidstaten kennen zelf geen democratie. Tevens is de besluitvorming in de VN niet praktisch, veelal langzaam en vaak niet doortastend.⁴ Beide besluitvormingsprocessen hebben overigens gemeen dat individuele burgers slechts via hun nationale parlement indirect (een minimale) invloed hebben op het beleid. Zelfs parlementariërs klagen over het ontbreken van invloed op de standpunten van Wereldbank en IMF. In nationale democratieën en in de Europese Unie geldt wel het principe van 'één individu, één stem', waardoor individuele burgers directe invloed kunnen uitoefenen op beleid. Het is echter de vraag of het wenselijk is dit beginsel door te voeren in instellingen als Wereldbank en IMF. Het is zeer omslachtig, maar het zou bijvoorbeeld ook betekenen dat de inwoners van India en China bijna de helft van alle stemmen in deze instellingen zouden hebben.

Alle drie systemen (één dollar, één stem; één land, één stem; één individu, één stem) hebben onmiskenbaar democratische uitgangspunten. Elke lidstaat/burger kan invloed uitoefenen op management/regering in deze systemen. De lidstaten worden gelijk behandeld, want elke dollar levert één stem, elke lidstaat heeft één stem, en elke burger heeft één stem; er bestaat geen onderscheid tussen verschillende partijen. De waardering van het democratisch gehalte verschilt echter aanzienlijk, zoals blijkt uit de protesten van o.a. anti-globalisten. Aanvullende criteria voor de definiëring van democratie in internationale organisaties zijn noodzakelijk.

Of een reeks ondubbelzinnige criteria voor democratie in internationale instellingen kan worden ontwikkeld die ook zal worden gesteund door een brede consensus, is echter nog maar de vraag. Het zal in ieder geval een lange zoektocht worden om dergelijke maatstaven vast te leggen. Het doel van de discussie over democratisering van Wereldbank en IMF zou niet moeten zijn te komen tot zo'n ultiem systeem van democratie, want dat is een utopie. De discussie moet wél gaan over het bestrijden van eventuele negatieve aspecten van de huidige formele besluitvorming, zodat meer gelijkheid in het systeem wordt gebracht en het geleidelijk democratischer wordt gemaakt.

Tot nog toe gaat men in Nederland meestal voorbij aan deze discussie en wordt vaak een tweede belangrijk aspect van democratisering van Wereldbank en IMF naar voren gebracht. Nederlandse NGO's en politici betogen herhaaldelijk dat deze organisaties gesloten en niet-transparant zijn en dat zij geen verantwoording afleggen aan individuele burgers en maatschappelijke organisaties. Maatregelen zouden moeten worden genomen om de *transparantie* en ver-

antwoording van deze instellingen te vergroten. Hierbij wordt vaak gedacht aan het openbaar maken van notulen en agenda's van belangrijke vergaderingen, meer consultatie van NGO's in de voorbereiding van landen- en beleidsdocumenten, het betrekken van nationale parlementen via een Parlementaire Assemblée, onafhankelijke evaluatiediensten en het instellen van een Ombudsman voor klachten van burgers. Er is veel over dit aspect geschreven,⁵ er is veel over gesproken binnen en buiten ons parlement en er is het laatste decennium ook veel vooruitgang geboekt. Zo zijn Wereldbank en IMF veel opener geworden, consultaties vinden plaats met het maatschappelijk middenveld en beide instellingen hebben onafhankelijke evaluatiediensten.

Het is nu echter de hoogste tijd dat de Nederlandse aandacht meer wordt gericht op de discussie over de formele besluitvorming van Wereldbank en IMF, want juist hier valt nog veel te winnen aan invloed voor de ontwikkelingslanden zelf.

De huidige besluitvorming

De discussie moet beginnen met een feitelijke beschrijving van het huidige systeem teneinde eventuele negatieve aspecten aan te wijzen. De besluitvorming in Wereldbank en IMF vindt plaats in de Raad van Gouverneurs en de Raad van Bewindvoerders. De Gouverneurs zijn verantwoordelijk voor de hoofdlijnen van beleid, de Bewindvoerders voor het dagelijks bestuur.⁶ De invloed van lidstaten op deze besluitvorming is afhankelijk van het aantal stemmen dat ieder van hen heeft. In het IMF wordt dit *grosso modo* bepaald door twee componenten: 1 elke toetredende lidstaat krijgt standaard 250 basisstemmen; en 2 krijgt een extra stem per 100.000 SDR.⁷

Zoals blijkt uit tabel 1 bestaan er grote verschillen tussen de afzonderlijke landen. Binnen het IMF bezit de G-8 bijna de helft van het totale aantal stemmen. De landen uit Sub-Sahara Afrika zijn het slechtst vertegenwoordigd.

In de Wereldbank is het aantal stemmen afhankelijk van het aandeel in het kapitaal van de Bank. Dit aandeel is historisch bepaald; aanpassingen vinden slechts sporadisch plaats. Ook bij de Wereldbank sleept de G-8 bijna de helft van de stemmen in de wacht, terwijl de Afrikaanse landen de minste stemmen hebben.⁸

De meeste landen zijn niet afzonderlijk vertegenwoordigd in de Raad van Bewindvoerders van Wereldbank en IMF maar via een kiesgroepsysteem. Beide instellingen hebben 24 Bewindvoerders, die 183 landen vertegenwoordigen in het IMF en 184 landen in de Wereldbank. Acht landen, te weten China, Frankrijk, Duitsland, Japan, Rusland, Saoedi Arabië, het

Tabel 1. Stemrecht van een aantal landen in IMF en Wereldbank

Landen	IMF		Wereldbank	
	Aantal stemmen	Percentage	Aantal stemmen	Percentage
Verenigde Staten	371.743	17,11	265.219	16,45
G-8 (geheel)	1.045.171	48,11	739.547	45,90
Nederland	51.874	2,39	35.753	2,22
Franstalige Afrikaanse landen	25.169	1,16	32.252	2,00
Engelstalige Afrikaanse landen	73.908	3,40	55.137	3,42
Totaal	2.172.329	100	1.612.218	100

Bronnen: www.imf.org; en www.worldbank.org

Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, hebben een eigen Bewindvoerder. De andere landen zijn verenigd in kiesgroepen, die een bewindvoerder aanwijzen die namens de gehele kiesgroep optreedt. Hierdoor hebben landen met weinig stemrecht via hun kiesgroep een grotere stem in de Raad van Bewindvoerders.⁹ De opbouw en de omvang van de kiesgroepen zijn historisch bepaald en verschillen onderling. Zo zijn er kiesgroepen die bestaan uit donoren en ontvangende landen, de zg. gemengde kiesgroepen, en kiesgroepen met uitsluitend ontwikkelingslanden. Alle landen uit Sub-Sahara Afrika (met uitzondering van Ghana) zijn ondergebracht in slechts twee kiesgroepen, een Engelstalige en een Franstalige Afrikaanse kiesgroep. De bewindvoerders van deze twee kiesgroepen vertegenwoordigen respectievelijk 21 en 24 landen in de Raad van Bewindvoerders, terwijl de andere kiesgroepen gemiddeld uit ongeveer tien landen bestaan.

Hoewel in de praktijk een groot deel van de besluiten in de Raad van Bewindvoerders via consensus wordt bereikt en niet op basis van werkelijke stemming, heeft deze stemmenverdeling wel degelijk grote invloed op de uitkomsten van discussies. Bovendien hebben de Verenigde Staten met 17% van de stemmen *de facto* een veto, omdat substantiële wijzigingen in de statuten door ten minste 85% van de stemmen moeten worden ondersteund. Kortom, de besluitvormingsmacht binnen Wereldbank en IMF lijkt te liggen bij de rijke westerse landen en zij is verankerd in de oprichtingsverklaring door koppeling van stemrecht aan economische omvang en financiële bijdragen.

Verandering noodzakelijk

Bezien vanuit een ontwikkelingsperspectief vormt deze machtsstructuur een belemmering en is een sterkere koppeling tussen belanghebbenden (ontwikkelingslanden) en beleidsmakers in Wereldbank en IMF noodzakelijk. Het is namelijk gebleken dat in de bestrijding van armoede twee aspecten essentieel zijn: *ownership* en *participatie*. Ontwikkelingslanden moeten zelf de verantwoordelijkheid nemen om hun ontwikkelingsproces vorm te geven (*ownership*). In dit proces moet niet alleen de overheid deelnemen, maar ook het maatschappelijk middenveld, het bedrijfsleven, academici, religieuze instellingen, enz., zodat binnen de samenleving een breed draagvlak voor het ontwikkelingsproces ontstaat (*participatie*). Het belang van *ownership* en participatie is tegenwoordig gemeengoed in het ontwikkelingsdenken, zelfs in beleidsdocumenten van Wereldbank en IMF. Het lijkt vanzelfsprekend dat ontwikkelingslanden dus ook een positie wordt gegund waarin ze invloed kunnen uitoefenen op ontwikkelingsprocessen die vanuit Wereldbank en IMF worden aangestuurd.

Het besef van het belang van *ownership* en participatie heeft echter nog niet geleid tot de erkenning dat dit ook noodzakelijk is op internationaal niveau, in het bijzonder in de besluitvorming van Wereldbank en IMF, zoals blijkt uit bovenstaande beschrijving van de besluitvorming. De invloed van deze organisaties op terreinen die vroeger voorbehouden waren aan de nationale overheden, vooral in ontwikkelingslanden, wordt wel steeds groter. Veel beslissingen van Wereldbank en IMF hebben substantiële en directe invloed

op het leven van mensen in ontwikkelingslanden en het beleid dat de overheden van deze landen kunnen of moeten voeren. De grotere ontwikkelingslanden, zoals China, India en Pakistan, zijn in staat hun eigen belangen te vertegenwoordigen, maar juist de Minst Ontwikkelde Landen (MOL's), vooral uit Sub-Sahara Afrika, hebben de grootste moeite hun stem te laten horen.

Deze scheefgroei tussen de eisen van *ownership* en participatie op nationaal niveau en het gebrek aan invloed van de ontwikkelingslanden op internationaal niveau, leidt ertoe dat de legitimiteit en effectiviteit van internationale organisaties in het geding komen. Grote delen van de wereldbevolking vinden dat hun belangen niet adequaat worden vertegenwoordigd in organisaties, zoals Wereldbank en IMF, en dat deze organisaties niet voldoende verantwoording afleggen voor hun handelen. Het is dus vanuit ontwikkelingsperspectief noodzakelijk dat er bij deze internationale organisaties een hervormings- en democratiseringsproces op gang komt teneinde de legitimiteit te beschermen en de effectiviteit te vergroten.

Verandering niet noodzakelijk

Vanuit een financieel-economisch perspectief van westerse landen is verandering van de huidige machtsstructuur niet noodzakelijk, zelfs niet wenselijk. De belangen van westerse landen kunnen nauw en breed worden gedefinieerd. Het nauwe belang is dat de huidige machtsstructuur waarborgt dat de instellingen *financieel levensvatbaar* blijven, dat de financiële garanties van de westerse landen zijn gewaarborgd en dat de Wereldbank in staat blijft goedkope leningen te verstrekken. Meer macht voor lenende landen zou kunnen leiden tot aantasting van de gewenste financiële stabiliteit doordat wellicht minder stringent wordt omgesprongen met de verstrekking van leningen, waardoor de kredietstatus van de Wereldbank onder druk komt te staan.

Het belang kan ook breder worden gedefinieerd. Anti-globalisten stellen dat Wereldbank en IMF worden gebruikt om in ontwikkelingslanden de economische agenda van westerse landen door te voeren, zonder rekening te houden met de wensen van die ontwikkelingslanden. Met andere woorden, privatisering, handelsliberalisering en liberalisering van de financiële sector, zodat eigen multinationale ondernemingen gemakkelijker kunnen opereren in ontwikkelingslanden. Joseph Stiglitz, Nobelprijswinnaar voor de economie en oud-chef-econoom van de Wereldbank, geeft regelmatig voorbeelden van deze praktijk door het ministerie van financiën van de Verenigde Staten.

Ten slotte heeft het IMF als hoofdtaak de internationale financiële stabiliteit te handhaven en is het

niet alleen gericht op armoedebestrijding. De omvangrijke leningenpakketten voor Argentinië, Brazilië, Rusland en Turkije van de laatste jaren zijn hiervan een goed voorbeeld. Dergelijke instabiele financiële situaties kunnen directe gevolgen hebben voor de economische groei in de westerse landen. Die vinden het daarom van essentieel belang een prominente rol te spelen in de besluitvorming over internationale financiële stabiliteit.¹⁰

Dat de waardering voor het huidige besluitvormingssysteem verschilt tussen het ontwikkelingsperspectief en het financieel-economisch perspectief is dus duidelijk. De verhouding tussen deze belangen zal bepalend zijn voor de mogelijkheid veranderingen in de formele besluitvorming door te voeren.

Mogelijke aanpassingen van het huidige systeem

Het ontwikkelingsperspectief pleit voor aanpassing in de formele besluitvorming, die meer recht doet aan *ownership* en participatie van ontwikkelingslanden, en zodoende de legitimiteit van deze instellingen beschermt. De vraag is dan natuurlijk welke aanpassingen kunnen worden gedaan om aan deze wens uitvoering te geven. In het verleden bleven suggesties vaak steken in aanpassingen van de stemverhouding. Deze zijn uiteraard zeer belangrijk, maar zij vormen zeker niet de enige mogelijkheid.

1 Versterking van kiesgroepkantoren. Allereerst zouden ontwikkelingslanden beter gebruik kunnen maken van de *bestaande beïnvloedingsmogelijkheden* binnen de Raad van Bewindvoerders. De kantoren van de bewindvoerders van ontwikkelingslanden zijn thans overbelast en worden soms niet goed geleid. De bewindvoerders zouden beter in staat moeten zijn hun landen in deze Raad te vertegenwoordigen. Hier voor is het van belang dat kiesgroepkantoren over voldoende kwantiteit en kwaliteit beschikken. Ontwikkelingslanden zelf hebben hierin de belangrijkste verantwoordelijkheid door kwalitatief hoogstaande bewindvoerders en staf voor deze kantoren te rekruteren. Thans wordt bij de invulling van deze functies vaak onvoldoende gelet op de kwaliteiten van de kandidaten en wordt benoeming te veel geleid door politieke motieven. Tevens kunnen de kiesgroepen die veel ontwikkelingslanden vertegenwoordigen, worden uitgebreid met additionele staf. Ook kan worden gedacht aan versterking van de capaciteit van de staf door gerichte training en/of stages. Ten slotte kan externe expertise worden gefinancierd. Deze maatregelen zijn alle relatief gemakkelijk te bereiken. Ze vereisen slechts enige politieke wil, kosten weinig en zijn op korte termijn mogelijk, doordat ze geen bestaande machtsstructuren aantasten en er geen reglementen behoeven te worden veranderd.

2 Aanpassing en uitbreiding van het kiesgroep-systeem. Een tweede mogelijkheid tot verbetering is aanpassing en uitbreiding van het kiesgroepsysteem. Een systeem van *gemengde kiesgroepen*, waarin zowel donorlanden als ontvangende landen zijn vertegenwoordigd, kan ertoe leiden dat kleine ontwikkelingslanden (in het bijzonder de MOI's) via deze kiesgroepen meer invloed hebben dan zij zouden hebben via kiesgroepen waarin alleen (kleine) ontwikkelingslanden met gering stemgewicht vertegenwoordigd zijn, zoals thans de Afrikaanse kiesgroepen. Tevens zullen donorlanden dan meer begrip krijgen voor de situatie waarin de ontvangende landen verkeren. Het systeem van kiesgroepen zou zodanig kunnen worden aangepast, dat ieder westers land een kiesgroep deelt met enkele ontwikkelingslanden en dus met deze landen rekening dient te houden. Zo zouden bijvoorbeeld de kiesgroepen van Canada, Nederland, België of Zwitserland kunnen worden uitgebreid met enkele Afrikaanse landen. Een betere verdeling van landen over de 24 kiesgroepen zou kunnen leiden tot een evenwichtiger vertegenwoordiging van ontwikkelingslanden. Het stemgewicht blijft hierdoor echter onveranderd.

Een dergelijke maatregel leidt echter ook niet tot meer vertegenwoordiging in de Raad van Bewindvoerders van de Afrikaanse landen bezuiden de Sahara. Een mogelijkheid ter ondervanging van het probleem van ondervertegenwoordiging in de Raad zou kunnen zijn dat de Afrikaanse landen een derde bewindvoerder met kiesgroepkantoor zouden krijgen. Dit kan relatief eenvoudig worden bereikt door de Raad van Bewindvoerders wederom uit te breiden, nu met een vijftiende Bewindvoerder, want dan gaat deze aanpassing niet ten koste van andere kiesgroepen en worden geen directe belangen geschaad.

3 Andere besluitvormingsmechanismen. Een derde optie is het scheppen van additionele besluitvormingsmechanismen. Ontwikkelingslanden hebben in de besluitvormingsorganen van Wereldbank en IMF (de Raad van Gouverneurs en de Raad van Bewindvoerders) niet veel te zeggen, terwijl westerse landen vanuit financieel-economisch perspectief hun machtspositie in deze organen niet willen opgeven. Het creëren van een additionele besluitvormingslaag zou een oplossing kunnen bieden. Wereldbank en IMF hebben leningsinstrumenten die bijna volledig ten goede komen aan de MOI's. Dit zijn zeer concessionele leningen, enerzijds van de *International Development Association* (IDA), die onderdeel is van de Wereldbank en wordt gefinancierd door donoren en de Wereldbank zelf, en anderzijds leningen van het IMF uit de *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF). Ter vergroting van *ownership* en participatie zou kunnen worden overwogen beslissingen omtrent IDA en

PRGF te laten plaatsvinden in een subcommissie van de Raad van Bewindvoerders, met gedelegeerde bevoegdheden, waarin ontwikkelingslanden meer zeggenschap hebben. Het voordeel is dat ontwikkelingslanden meer directe invloed hebben in de relevante beslissingen over de concessionele leningen, terwijl westerse landen niet de volledige zeggenschap over beide instellingen uit handen behoeven te geven.

Tevens zijn er additionele besluitvormingsmechanismen waarin alleen donoren van de Wereldbank zijn vertegenwoordigd, die wel grote invloed hebben op de activiteiten van deze instellingen. Zo wordt IDA driejaarlijks gevuld met extra middelen. In de onderhandelingen over deze middelenaanvulling spreken de donoren over beleidsaanpassingen van de Bank als voorwaarde voor nieuwe fondsen. Het verschaffen van een prominenter plek aan de ontwikkelingslanden biedt een mogelijkheid voor het verbeteren van participatie en *ownership* op internationaal niveau.¹¹

4 Sleutelen aan stemrecht in de Raad van Bewindvoerders. Ten slotte kan gedacht worden aan het sleutelen aan stemrecht in de Raad van Bewindvoerders, waarbij er rekening mee moet worden gehouden dat een drastische wijziging moeilijk haalbaar zal zijn, omdat de noodzakelijke aanpassing van de statuten, zoals gezegd, dient te worden ondersteund door 85% van de stemmen. De hierboven voorgestelde maatregelen leiden wellicht tot betere vertegenwoordiging, maar de Afrikaanse landen bezuiden de Sahara krijgen hierdoor niet meer stemmen en dus formele macht in de Raad van Bewindvoerders. Teneinde dit te verhelpen stelt o.a. het VN-ontwikkelingsprogramma (UNDP) voor om ontwikkelingslanden meer stemrecht te geven in deze organisaties. Een praktische oplossing in het IMF is aanpassing van de regels voor berekening van het aantal stemmen en hierin het aandeel van de basisstemmen terug te brengen naar het *niveau van 1945*. Dit betekent dat de Afrikaanse landen vooruitgaan in stemrecht van zo'n 4% naar ongeveer 7%. Een dergelijke aanpassing zou ook kunnen worden ingevoerd voor de verdeling van stemmen in de Wereldbank.

De beschreven maatregelen, zelfs het verhogen van het aantal basisstemmen, stellen het onderliggende principe van 'één dollar, één stem' niet ter discussie. Een verdergaande aanpassing zou dan ook zijn de voordelen van het systeem van Wereldbank en IMF te combineren met de voordelen van het VN-systeem en dus af te stappen van het beginsel 'één dollar, één stem'. Elke kiesgroep zou evenveel stemrecht moeten krijgen in de besluitvorming, zodat alle bewindvoerders in de Raad evenveel stemrecht hebben, het beginsel van 'één man, één stem'. Tevens moeten de verhoudingen *binnen* de kiesgroepen gehandhaafd blijven. Het voordeel hiervan is dat alle landen indi-

rect vertegenwoordigd blijven, dat besluitvorming effectief blijft, dat wordt afgestapt van vertegenwoordiging op basis van economische omvang, maar dat enig evenwicht in macht blijft gehandhaafd. De G-7-landen worden dan geconfronteerd met een reductie van het formele aantal stemmen, maar blijven wel vertegenwoordigd door hun eigen bewindvoerder. Aangezien besluitvorming vaak op basis van consensus plaatsvindt, is dit een belangrijk voordeel. Afrikaanse kiesgroepen hebben evenveel te zeggen in de besluitvorming als de kiesgroep van de Verenigde Staten; afzonderlijke Afrikaanse landen hebben echter nog steeds veel minder te zeggen. De ontwikkelingslanden zullen hierdoor meer stemrecht krijgen, terwijl grote westerse landen wel een eigen vertegenwoordiger handhaven.

Het is niet waarschijnlijk dat de grote westerse landen deze besluitvormingsmethodiek van 'één man, één stem' met gejuich zullen ontvangen. De steun van de Verenigde Staten is echter, vanwege hun *de facto* veto, onontbeerlijk. Overwogen zou kunnen worden met dit systeem te experimenteren in de subcommissies voor IDA- en PRGF-leningen, zoals hierboven voorgesteld. Hervormingen binnen de VN en aanpassingen in besluitvorming van Wereldbank en IMF zouden ook aan elkaar kunnen worden gekoppeld. Hierdoor krijgen grote westerse landen meer te zeggen in de VN en wordt de besluitvorming effectiever, in ruil voor meer invloed van ontwikkelingslanden in Wereldbank en IMF.

Tot slot

Er bestaan dus voldoende mogelijkheden om *ownership* en participatie van ontwikkelingslanden in de formele besluitvorming van Wereldbank en IMF te verbeteren. Het blijkt ook dat verandering van het systeem, zoals de anti-globalisten betogen, wordt ondersteund vanuit het *ontwikkelingsperspectief*, maar dat het *financieel-economisch perspectief* van westerse landen veranderingen niet wenselijk acht. De haalbaarheid van deze mogelijkheden is dus afhankelijk van de politieke bereidheid van westerse landen in deze discussie ontwikkelingsargumenten boven financieel-economische argumenten te stellen. Dit betekent dat sommige mogelijkheden, zoals het versterken van kiesgroepen, veel meer kans van slagen zullen hebben dan andere, zoals het beginsel 'één man, één stem'.

Recente internationale afspraken geven aanleiding de discussie positief tegemoet te zien. In een recent communiqué van het *Development Committee* van de Wereldbank (28 september 2002) wordt namelijk expliciet erkend dat dit onderwerp aandacht verdient en wordt Wereldbank en IMF verzocht een rapport hierover te publiceren. Dit communiqué is door alle

lidstaten ondersteund, inclusief de G-7 en de Afrikaanse landen. Het uitgangspunt is de verklaring van de *Financing for Development Conference*, de zg. *Monterrey Consensus*. Deze belangrijke conferentie werd gehouden in maart 2002 in Monterrey (Mexico) en de Consensus stelt dat er pragmatische en innovatieve manieren moeten worden gevonden om de participatie van ontwikkelingslanden in internationale dialoog en besluitvormingsprocessen van Wereldbank en IMF te verbeteren.

Internationaal-politiek taalgebruik staat echter altijd bol van morele uitspraken en maskeert een internationale discussie over tegenstrijdige belangen. Vooruitgang zal alleen worden geboekt als nationale overheden uitvoering aan deze afspraken gaan geven. Hiervoor is pressie door ontwikkelingslanden zelf en door individuele burgers, het maatschappelijk middenveld en politieke partijen in het westen noodzakelijk. De inmiddels gebruikelijke demonstraties van anti-globalisten bij Wereldbank en IMF dragen dan ook niet bij aan het bereiken van meer democratie in deze instellingen. Er moet juist worden geprotesteerd bij centrale banken, ministeries van Financiën of Ontwikkelingssamenwerking en parlementen van de westerse landen. Politieke bereidheid wordt langzaam gecreëerd en iedereen kan bijdragen aan het vergroten van de stuwkracht voor deze verandering. Democratisering is dan binnen handbereik en geen utopie. ■

Noten

- 1 Zie o.a. Joseph Stiglitz, *Perverse Globalisering*, Het Spectrum, 2002; Jean-François Rischard, *High Noon*, Basic Books, 2002.
- 2 UNDP Human Development Report 2002, *Deepening democracy in a fragmented world*, Oxford University Press, 2002.
- 3 Zie o.a. Statement van Clare Short, Minister van Internationale Ontwikkeling in het kabinet-Blair tijdens de Development Committee van de Wereldbank op 28 september 2002 (www.worldbank.org); het communiqué van de Development Committee van de Wereldbank van 28 september 2002 (www.worldbank.org); de verklaring van de Financing for Development Conferentie in Monterrey, Mexico, maart 2002 (www.un.org); verkiezingsprogramma's van SP, GroenLinks en PvdA.
- 4 Thans wordt binnen de VN gediscussieerd over hervormingen van de Organisatie. Er worden ook ideeën uitgewerkt door prominente wetenschapslieden waarin wordt voorgesteld de besluitvorming binnen de VN te verbeteren en de Algemene Commissie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties om te vormen tot een G-29, waarin een afspiegeling van de lidstaten is vertegenwoordigd. Zie Ingrid Kaul e.a., *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, 2002 (niet gepubliceerd).
- 5 Zie bijv. Leo van Maare, *Legitimatie- en effectiviteitsproblemen van internationale besluitvorming*, Instituut Clingendael, 2002; A. Wood, 'Structural Adjustment for the IMF' (www.brettonwoods-project.org); en UNDP, *Human Development Report 2002*.

- 6 De Raad van Gouverneurs komt halfjaarlijks bijeen in het International Monetary and Financial Committee (IMFC) van het IMF en in het Development Committee (DC) van de Wereldbank, en zet in deze vergaderingen de grote beleidslijnen uiteen. De Raad van Bewindvoerders houdt zich bezig met het dagelijks bestuur van de Wereldbank en spreekt zich uit over velerlei onderwerpen, van landenstrategieën tot evaluaties, van beleidsdocumenten tot individuele leningen.
- 7 Een SDR staat voor *Special Drawing Right*, en is de rekeneenheid van het IMF. Thans is één SDR ongeveer EUR 1,32. Zie voor een volledige beschrijving: www.imf.org/external/np/exr/facts/quota's.htm
- 8 Zie voor een totaaloverzicht: www.worldbank.org (onder About us/Organization/Executive Boards).
- 9 Nederland zit bijvoorbeeld in een kiesgroep met elf landen, te weten Armenië, Bosnië-Herzegovina, Bulgarije, Cyprus, Georgië, Israël, Kroatië, Macedonië, Moldova, Oekraïne en Roemenië. Deze kiesgroep wordt vertegenwoordigd door Ad Melkert.
- 10 Zie bijv. Beleidsartikel 4 van de begroting van het Nederlandse ministerie van Financiën, waarin expliciet wordt aangegeven dat bevordering van de stabiliteit van het internationale financiële stelsel via o.a. het IMF en de financiële soliditeit geoperationaliseerde doelstellingen zijn. (zie: www.minfin.nl).
- 11 Andere voorbeelden zijn: de 'Grote Meren Steungroep' en de Consultative Group voor het *Knowledge for Change Program Trust Fund* (KCPTF).

Over de auteur

DRS M.P. DADEMA is werkzaam bij het ministerie van Buitenlandse Zaken (DVF/IF). Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

Nieuw in de Clingendael-Essay reeks

DE SCHONE SCHIJN VAN DE EUROPESE CONVENTIE: Een politieke taxatie

door Alfred Pijpers

De Europese Conventie is na bijna een jaar van intensieve voorbereidingen beland in haar "aanbevelingsfase". Zij heeft niets minder dan een nieuwe "Constitutie" voor de Europese Unie in de steigers gezet. Dit document moet nu nader worden uitgewerkt en uiteindelijk worden goedgekeurd door maar liefst 25 lidstaten. Wat is de betekenis van dit constitutionele project? Wat zijn de voordelen en de risico's?

In deze Clingendael-publicatie wordt betoogd dat de Conventie niet zozeer de kiel legt voor een krachtige Europese federatie als wel voor een brede Unie van nationale staten, met daarbinnen waarschijnlijk een kopgroep van de twaalf (of dertien) landen in het eurogebied.

Alfred Pijpers is verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael en aan het Departement Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden.

Dit Clingendael-essay is verkrijgbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' of door overmaking van Euro 7,50 op giro 924999 t.n.v. Instituut Clingendael te Den Haag o.v.v. 'Europese Conventie'. Informatie bij de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael, tel.: 070-3746622/605. Dit essay is ook te downloaden van de Clingendael website: www.clingendael.nl.

Deze rubriek bevat beknopte aankondigingen van bijeenkomsten op het terrein van de internationale betrekkingen die een openbaar karakter hebben. Kopij, bij voorkeur in voorbereide vorm, kan uiterlijk de vijfde dag van de maand voorafgaande aan de maand van verschijning van beoogd nummer van de Internationale Spectator worden ingeleverd bij mevrouw S. van Ankeren, Instituut Clingendael, Postbus 93080, 2509 AB Den Haag, fax. 070-3282002; tel. 070-3245384.

Agenda

Activiteit Het beeld van Rusland. Rusland in beeld (Atlantische Onderwijsconferentie 2003)
Plaats Muziekcentrum Vredenburg, Vredenburgpassage 77, Utrecht
Organisator Atlantische Commissie
Kosten 75 euro
Datum 13 feb.
Aanmelding Atlantische Commissie (tel. 070-3639495; fax 070-3646309; email: atlcom@xs4all.nl)

Activiteit The Presidency Challenge: The Practicalities of Chairing Council Working Groups (Seminar)
Plaats European Institute of Public Administration (EIPA), O.L. Vrouweplein 22, Maastricht
Organisator EIPA
Kosten 850 euro
Datum 20-21 feb.
Aanmelding EIPA, Marita Simons (tel. 043-3296274; e-mail: m.simons@eipa.nl.com)

Suriname en het Guiana Shield Initiative (lezingenreeks)
 Centrum voor Studie en Documentatie van Latijns Amerika (CEDLA), Keizersgracht 395-397, Amsterdam
 CEDLA i.s.m. het Nederlands Comité van de International Union for the Conservation of Nature (IUCN) onbekend
 17 mrt t/m 19 mei (op maandagen: 15.15-17.00 uur)
 CEDLA, onderwijssecretariaat (tel. 020-5252521) of website: www.cedla.uva.nl/fs_courses.htm

Youth and the Politics of Generational Conflict in Afrika (conferentie)
 Poortgebouw, Rijnsburgerweg 10, Leiden
 Afrika Studiecentrum (ASC) gratis
 24 en 25 apr.
 ASC (tel. 071-5273358; fax 071-5273344 e-mail: winden@fsw.leidenuniv.nl)

Herfkens' selectiviteitsbeleid onder de loep

DIRK-JAN KOCH

Een beoordeling en voorstellen ter verbetering

SINDS 1997 HEEFT DE WERELDBANK DONOREN aangespoord selectiever te zijn in hun ontwikkelingshulp. In het rapport *Assessing Aid* roept de bank donoren op alleen hulp te geven aan landen met zogenaamd 'goed bestuur' en 'goed beleid'. Hulp aan slecht bestuurd landen zou immers niet werken en zou zelfs tot uitstel van broodnodige hervormingen leiden. Eveline Herfkens, toenmalig minister voor Ontwikkelingssamenwerking, probeerde deze verandering ook in Nederland door te voeren. Haar vermeende daadkracht werd alom gerespecteerd: het Development Assistance Committee van de OESO prees de afname van het aantal landen dat nog Nederlandse ontwikkelingshulp zou ontvangen als een 'politiek moeilijke en dappere stap in de richting van het scheppen van de condities voor een efficiëntere samenwerking'.¹

Om te onderzoeken of het Nederlandse selectiviteitsbeleid inderdaad tot effectievere samenwerking heeft geleid, zal er in dit artikel eerst worden gekeken naar de landen die geselecteerd zijn en de redenen voor die selectie. Vervolgens worden de *effecten* van de selectie voor de ontvangende landen onder de loep genomen. Aan de hand van statistisch materiaal zal worden beargumenteerd dat er in Nederland nauwelijks sprake is van een werkelijk selectiviteitsbeleid.

Dit valt te betreuren, aangezien selectiviteit een rol zou moeten spelen in het verbeteren van hulp. Selectiviteit moet niet worden beschouwd als het beleid dat de Wereldbank voor ogen staat, waarbij landen *in hun geheel* worden afgeschreven. Dit artikel bepleit daarentegen een algemeen fonds van hulp gelden per land, waarbij ontwikkelingslanden iedere drie jaar ontwikkelingsplannen en rapportages voorleggen aan donoren, die op basis daarvan financiële middelen over de diverse fondsen verdelen. Door binnen landen te onderzoeken welke *sectoren en regio's* wél goed

Een analyse van het zg. 'selectiviteitsbeleid' van minister Herfkens toont aan dat selectie van landen voor een structurele bilaterale ontwikkelingshulp relatie meer werd ingegeven door historische banden dan door de kwaliteit van bestuur en beleid.

bestuurd worden, kan selectiviteit een nuttige en positieve rol spelen. Tevens kan de hulp goed bestuur en beleid bewerkstelligen in landen waar daarvan geen sprake is. Bovendien zal dit voorstel leiden tot meer *betrokkenheid* aan de kant van ontvangers en tot meer *donorcoördinatie*. Deze doelstellingen van het Nederlandse beleid zijn nog niet genoeg uit de verf gekomen. Aangezien het Nederlandse selectiviteitsbeleid nauwelijks meer is dan een façade, moet – gezien het belang van selectiviteit – het huidige beleid drastisch worden veranderd.

Voordat de *impact* van de beleidsverandering op de effectiviteit van hulp geanalyseerd kan worden, moeten de begrippen 'effectiviteit' en 'selectiviteit' worden omschreven. Hulp wordt als *effectief* beschouwd wanneer zij maximale economische groei en armoedeafname op de lange termijn kan bewerkstelligen. Door deze definiëring zijn stabiliteit, instituties en beleid die deze doelstellingen op de lange termijn kunnen bereiken dus van even groot belang als economische groei op korte termijn. *Selectiviteit* is een manier van steunverlening door donoren op basis van in het verleden behaalde resultaten.

Minister Herfkens maakte direct na haar aantreden duidelijk dat alleen landen die aan drie criteria voldeden in aanmerking zouden komen voor een structurele bilaterale-hulpverhouding. Deze criteria waren: 1 een hoog niveau van armoede; 2 een sterk sociaal en

economisch beleid; en 3 een goed bestuur.² Dientengevolge zou het aantal landen waarmee Nederland een structurele bilaterale samenwerking heeft, van 80 tot 20 worden teruggebracht. Toonaangevende kranten, zoals *NRC Handelsblad* en *de Volkskrant*, bestempelden Herfkens' aanpak als 'daadkrachtig' en 'verfrissend'. Van Hulten, die het selectieproces in de *Internationale Spectator* van juli/augustus 1999 nog fel bekritiseerde, suggereerde dat de 'hardheid' van de minister het draagvlak voor hulp goed zou doen.³ Hij had gelijk: een eens per vier jaar gehouden enquête toonde aan dat het percentage van mensen dat meer zou willen betalen voor ontwikkelingssamenwerking, het hoogste niveau in 25 jaar bereikte.⁴ Vanuit een *public relations*-perspectief was het beleid dus een succes, maar leidde het ook tot een toename van de effectiviteit van hulp?

Het selectieproces

Om landen de juiste prikkels te verschaffen en hulp effectief te maken, moeten goed bestuurde landen met een goed beleid meer hulp krijgen dan slecht bestuurde landen. In tegenstelling tot wat door een aantal deskundigen wordt gesuggereerd,⁵ weerspiegelt de selectie van de minister tot op zekere hoogte wel degelijk de prestaties van landen. Veel *belangrijker* dan de kwaliteit van bestuur en beleid bleek echter de intensiteit van de hulprelatie met deze landen *voordat* de keuze gemaakt werd.

Minister Herfkens verklaarde dat landen op twee manieren zouden worden beoordeeld. Ten eerste zou ze kijken naar goed bestuur en beleid, zoals gemeten door de *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA) van de Wereldbank in 1998. De CPIA omvat een serie van twintig indicatoren, onderverdeeld in vier categorieën: 1 economisch management; 2 structureel beleid; 3 beleid voor sociale 'inclusie' en gelijkwaardigheid; en 4 management van de publieke sector. De eerste twee categorieën zijn sterk gerelateerd aan de bloeidagen van structurele-aanpassingsprogramma's. Veldspecialisten van de Wereldbank rangschikken 'hun' land op een schaal van 1 tot 6; zij werden geadviseerd landen de maximale score te geven voor 'handelsbeleid en buitenlandse-valutasysteem' als, o.a., het gemiddeld importtarief lager is dan 10% en er geen restricties bestaan op directe buitenlandse investeringen op de lange termijn,⁶ en voor 'banksector-efficiency en de mobilisatie van middelen' als de rentestand door de markt bepaald wordt en als krediet niet in een bepaalde richting wordt gedirigeerd.⁷ Het is zeer twijfelachtig of deze criteria in alle gevallen economische groei en armoedebestrijding stimuleren, maar ze zijn toch in mijn analyse betrokken om te bezien of de minister zich aan de door haar opgestelde criteria heeft gehouden.

Ten tweede zou de minister kijken naar een interne analyse, gebaseerd op overheidsrapporten, verslagen van NGO's en ambassades. Aangezien volgens minister Herfkens de twee analyses grote overeenkomsten vertonen, kan de CPIA gehanteerd worden als maat voor goed bestuur en beleid.

Uit mijn statistisch onderzoek blijkt dat de keuzen van het ministerie van Buitenlandse Zaken maar gedeeltelijk verklaard kunnen worden uit de door de minister gestelde criteria (voor details over en toelichting op de analyse in dit artikel kan de lezer zich wenden tot de auteur van deze bijdrage: dirkjan_koch@yahoo.com) Naast de CPIA-index worden andere factoren betrokken die volgens het ministerie een rol zouden spelen, zoals naleving van de mensenrechten, de verspreiding van de hulp en de armoedeniveaus. Ook de mate waarin de vrije markt belemmerd wordt, is in mijn berekening opgenomen.⁸ Al deze factoren samen verklaren *driekwart* van de keuzen van Herfkens. Acht landen die niet in aanmerking zouden moeten komen, werden door de minister *toch* geselecteerd, terwijl vier landen die het *wel* verdienden, *niet* door haar selectie kwamen. Hoewel het criterium van goed bestuur en goed beleid wel van enige invloed was (landen als Liberia en Somalië werden niet geselecteerd), werd dit criterium met de nodige willekeur geïnterpreteerd. Zimbabwe, Vietnam, Mozambique, Jemen, Burkina Faso en Mali werden ondanks hun op grond van de CPIA-index matig bestuur toch geselecteerd. Vrije-marktbelemmering had op deze keuzen ook invloed; andere factoren, zoals mensenrechten en overfinanciering, weer niet. Ook het armoedeniveau-criterium werd weinig strikt geïnterpreteerd: Egypte, Macedonië en Zuid-Afrika werden geselecteerd, hoewel ze boven het armoedeniveau van Herfkens vielen.

Regels voor 'promotie' en 'degradatie' ontbreken grotendeels. Eritrea en Ethiopië begonnen een onderlinge oorlog, maar werden niet 'gedegradeerd'. Andere landen verbeterden hun bestuur en beleid (volgens de CPIA-index), zoals Senegal en Nepal (Nepals score ging zelfs van 4 naar 2 op een CPIA-schaal van 5 tot 1), maar werden niet met een selectie beloond. Al vonden er enige wijzigingen plaats op de lijst van geselecteerde landen – zo werden Rwanda en Benin toegevoegd en Zimbabwe geschrapt – niet duidelijk werd op basis waarvan deze beslissingen zijn gemaakt.

Nu landen die niet goed bestuurd werden, waarvan overheden mensenrechten schonden, die al veel geld ontvingen en/of relatief niet erg arm waren, desondanks toch zijn geselecteerd, rijst de vraag welke factoren de keuze van de minister dan wél konden verklaren. Veruit de belangrijkste verklarende factor bleek de zg. 'padafhankelijkheid' te zijn.

Padafhankelijkheid is een concept dat ervan uitgaat dat de hoedanigheid van beleid en bestuur voornamelijk bepaald wordt door het verleden, althans veel meer dan door andere factoren. Bestuur en beleid uit het verleden hebben belanghebbenden geschapen, die veranderingen zullen tegengaan omdat die hun positie kunnen aantasten. Om uit te vinden hoe groot de invloed is van 'het verleden' op het nieuwe beleid, werd padafhankelijkheid in mijn statistische analyse ingevoerd. Als alléén deze variabele wordt geïntroduceerd, kan al meer dan 90% van de keuzen worden verklaard. Dat is meer dan alle eerder genoemde factoren samen. Ook een simpele blik op de lijst van geselecteerde landen en hulpstromen in 1997 laat zien dat van de top-10 ontvangers in 1997 er 9 geselecteerd zijn. Het is niet zo dat de kwaliteit van bestuur en beleid onbelangrijk was, maar dat padafhankelijkheid veel belangrijker bleek te zijn. De ambassades die veel ontwikkelingsgeld te besteden hebben, zijn bijvoorbeeld waarschijnlijk belanghebbenden die veranderingen proberen tegen te houden. Het 'rigoureuze' beleid was dus helemaal niet rigoureuze; landen die al veel hulp kregen werden geselecteerd, landen die minder hulp kregen niet. Herfkens' beleid was dus *niet wezenlijk anders* dan dat van haar voorganger Pronk, en al helemaal niet als werkelijke effecten van de selectie in de vergelijking worden betrokken.

De gevolgen van selectie

Rond het begrip 'selectie' heerst een grote mate van verwarring. Het is beslist niet zo, dat – zoals velen, daarin gestimuleerd door retoriek van de overheid, menen – niet-geselecteerde landen geen enkele hulp ontvangen. Vele niet-geselecteerde landen ontvangen nog steeds geld en hebben gedurende de afgelopen jaren juist nog méér hulp gekregen.

Naast de geselecteerde landen geeft Nederland immers óók nog hulp aan ongeveer 30 andere landen.¹⁰ Het enige verschil tussen beide categorieën is dat de 'geselecteerden' meer inspraak hebben in de besteding van de financiële middelen over de diverse sectoren. Dit past goed binnen het beleid om landen meer 'ownership' te geven. In de periode 1997-2001 groeide de financiële steun aan de niet-geselecteerde landen met zo'n 30% (al was die groei wel grotendeels het gevolg van de toegenomen bestedingen in de Balkan), terwijl de bilaterale hulp aan de geselecteerde landen slechts met 18% toenam.

Men moet er in dit verband wel rekening mee houden dat beleidsveranderingen tijd in beslag nemen, maar volgens minister Herfkens zouden de *exit*-strategieën maximaal drie jaar duren.¹¹ Het blijkt dat geen van de genoemde 'selectiviteit'-factoren – namelijk of landen geselecteerd zijn, de mensenrech-

tensituatie, de armoedeniveaus – invloed heeft op de verandering in hulpstromen. Minister Herfkens heeft naar aanleiding van vragen uit de Tweede Kamer toegegeven dat slechts vijf landen meer dan 5 miljoen euro in financiering zouden teruggaan.¹² Haar bewering dat hulp niet meer aan 80 maar aan 20 landen gegeven zou worden,¹³ is dus *niet correct*.

In tegenstelling tot wat beweerd wordt, heeft het landenbeleid *de facto* derhalve géén invloed gehad op hulpstromen. Het heeft dus ook niet tot zulke prikkels geleid, dat goed bestuur en beleid worden beloond en slecht bestuur en beleid gestraft. Dit kan grotendeels worden verklaard uit het gebrek aan flexibiliteit bij veel *bilaterale donoren*, waar historische (koloniale) banden een belangrijke drijfveer vormen voor hulprelaties, wat moeilijk valt te combineren met meer selectiviteit. Hoewel vele bilaterale donoren hebben verklaard selectiever te zullen worden in hun hulpbeleid, is nog geen enkele bilaterale donor metterdaad tot doorvoering van selectiviteit overgegaan.¹⁴

Dit ligt anders bij de *multilaterale donoren*. Zowel bij het multilaterale *Heavily Indebted and Poor Countries*-initiatief (over schuldenverlichting) als bij de toekenning van 'soft loans' door de Wereldbank en de verstrekking van hulp gelden van de Europese Unie in het kader van de Overeenkomst van Cotonou speelt selectiviteit een rol. Dit *verschil* met de bilaterale donoren kan worden verklaard uit het feit dat bij de multilaterale instituties de historische banden met de ontvangers minder hecht zijn.

Kortom, Nederland slaagt er niet in de goedbestuurde landen extra te laten profiteren van ontwikkelingssamenwerking. Aangezien niet-geselecteerde landen veel hulp blijven ontvangen, is er dus nauwelijks sprake van selectiviteit. Een grondige discussie van Herfkens' 'selectiviteit' lijkt dus op haar plaats. Om deze discussie aan te wakkeren, zal in het vervolg van dit artikel een nieuwe vorm van selectiviteit worden gepresenteerd.

Een nieuw selectiviteitsbeleid

Als Nederland en de andere bilaterale donoren er inderdaad in zouden slagen selectief te worden, dan drogen hulp gelden naar corrupte en dictatoriale regimes op. Volgens de visie van de Wereldbank is dit niet schadelijk, aangezien in die landen het geld niet effectief besteed wordt. Maar als deze landen van alle hulp verstoken blijven, worden burgers benadeeld omdat ze onder een corrupt regime leven; dit is niet rechtvaardig, aangezien de getroffensten hier vaak weinig aan kunnen veranderen. Daarom is hulp aan slecht bestuurde landen toch geboden. Er zijn grofweg vier gevallen waarin hulp aan slecht bestuurde landen op de middellange termijn effectief kan zijn, te

weten: 1 landen waar hulp een rol kan spelen in conflictpreventie; 2 landen die een economische schok ondergaan; 3 landen met bepaalde goed bestuurd sectoren en regio's; en 4 landen waar de hulp kan bijdragen aan de opbouw van goed bestuur en beleid. Alleen de laatste twee gevallen zullen hier behandeld worden.¹⁵

Een belangrijk argument van de aanhangers van de visie dat landen met een slecht bestuur/beleid geen hulp zouden moeten ontvangen, is het gevaar van *fungibility*. Van *fungibility* is sprake wanneer door een donor verstrekte lening of gift ten behoeve van een bepaalde sector niet resulteert in dezelfde marginale toename van overheidsuitgaven in die sector. Een voorbeeld. De Nederlandse overheid financiert een basisonderwijs-project in India, maar de Indiase overheidsmiddelen die eigenlijk voor dit doel bestemd waren, worden nu voor andere doeleinden gebruikt. Het heeft dan ook weinig zin efficiënte ministeries of regio's in een slecht bestuurd land te financieren, zo menen deskundigen van de Wereldbank; hulp zal ertoe leiden dat het geld dat door de overheid oorspronkelijk in deze sectoren zou worden geïnvesteerd, naar niet-efficiënte sectoren gaat.

Voor de juistheid van dit standpunt ontbreekt echter een overtuigend bewijs, omdat de beschikbare gegevens onbetrouwbaar zijn en de resultaten vaak tegenstrijdig. Zo is *fungibility* niet per definitie negatief. Ook landen met een slecht bestuur kunnen kennis in huis hebben omtrent de beste besteding van het ontvangen geld.¹⁶ Niet elk slecht bestuur komt uit slechte wil voort; het kan ook een gevolg zijn van onmacht. Als de donor meent beter op de behoeften van het ontvangend land te kunnen inspelen dan de regering van dat land, zijn er ook mogelijkheden *fungibility* te vermijden. Zo vraagt de Europese Commissie een eigen bijdrage van ontvangende overheden bij hulpprojecten. Ook kunnen bepaalde eisen worden gesteld aan de hoeveelheid *output*. Het kan dus zeer de moeite waard zijn efficiënte sectoren of regio's in slecht bestuurd landen te ondersteunen. Het is zelfs van het grootste belang deze 'pockets of efficiency' te financieren als ze problemen te lijf gaan die exponentieel groeien, zoals HIV/AIDS.

Een ander argument van de aanhangers van selectiviteit is dat goed bestuur en goed beleid niet 'gekocht' kunnen worden in landen waar geen steun voor hervormingen is.¹⁷ Zij gaan ervan uit dat hervormingen kosteloos zijn, en dat de barrière voor hervorming wordt veroorzaakt door onwil, en niet een gebrek aan middelen. Dit is *niet correct*. Zo kost het ontwikkelen van anti-corruptiewetgeving geld. Bovendien kan financiële steun, bij strikte conditionaliteit, personen die er door hervormingen op achteruitgaan, compenseren en daarmee tegenwerking neutraliseren.

Zodoende kan financiële hulp wel degelijk bijdragen aan het creëren van goed bestuur en beleid. Het is overigens een goede zaak dat het ministerie van Buitenlandse Zaken wel een uitzondering maakt voor de opbouw van goed bestuur en beleid (de zogenaamde GMV-landen).

Nederland dient dus hulp te blijven geven aan slecht bestuurd landen door die hulp te richten op *sectoren en regio's* die wél goed bestuurd worden, en ervoor te zorgen dat het geld niet wegstroomt naar andere sectoren. Tevens zou Nederland hulp moeten geven aan landen die wel een beter bestuur *willen*, maar dat door financiële beperkingen niet *kunnen* bewerkstelligen.

Het algemene fonds

Behalve de selectiecriteria zelf dient ook de toepassing ervan veranderd te worden. Het ministerie van Buitenlandse Zaken zou de betrokkenheid van leiders uit ontwikkelingslanden en harmonisatie van procedures van donoren meer moeten stimuleren. Ook moeten de selectiecriteria transparanter worden toegepast.

Meer betrokkenheid van *lokale leiders* was een van de stokpaardjes van minister Herfkens. Zij dacht dat dit door een sectorale benadering bewerkstelligd zou kunnen worden. Financiering van programma's in plaats van projecten was in dit perspectief een stap in de goede richting, omdat schaalvergroting ook vaak inhield dat hulp meer geïntegreerd werd in structuren in ontvangende landen. Geselecteerde landen kunnen tevens meebepalen in welke sectoren het hulpgeld wordt besteed. Daar staat tegenover dat het voor landen onduidelijk is wanneer ze geselecteerd worden en dus wanneer ze deze medezeggenschap kunnen verwachten.

Teneinde de betrokkenheid van de regeringen van ontwikkelingslanden bij het ontwikkelingsproces te vergroten, valt veel te zeggen voor de 'common pool approach'.¹⁸ Bij deze benadering schrijven alle ontwikkelingslanden die in aanmerking willen komen voor hulp, een nationaal, sectoraal of regionaal ontwikkelingsplan en een driejaarlijkse rapportage. Afhankelijk van hun waardering van het ontwikkelingsplan van het land en de voortgang ten opzichte van eerdere ontwikkelingsplannen storten donoren geld in het gezamenlijke fonds van dat land. Zij drukken daarmee selectiviteit uit in de financiële steun die zij in de diverse gezamenlijke fondsen storten. Ontwikkelingslanden kunnen deze algemene financiële steun besteden, zoals in het ontwikkelingsplan beschreven. Dit zal de betrokkenheid van ontwikkelingslanden vergroten, omdat ze hun eigen ontwikkelingsplannen kunnen bedenken en uitvoeren.

Dit algemene fonds kan tevens leiden tot harmoni-

satie van donorprocedures. Een belangrijk element is dat ontvangers dan niet voor alle donoren verschillende programma's behoeven uit te voeren, en verschillende rapportages behoeven te schrijven. Normaliter nemen deze procedures veel lokale capaciteit in beslag, zonder dat ze veel positief effect sorteren. Een stap in de goede richting vormde het initiatief van minister Herfkens op het gebied van harmonisatie van donorprocedures met de *Uttstein dames* (vrouwelijke ambtgenoten in Noorwegen, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk), maar het grote belang van harmonisatie verdient verdere institutionalisering.

Naast meer betrokkenheid en harmonisatie moet het hulpbeleid transparanter worden. De volledige lijst van selectiecriteria werd pas na aandringen van de Tweede Kamer vrijgegeven. De scores van de diverse landen op deze criteria bleven buiten het publieke domein. Als gevolg daarvan kon BZ dié landen selecteren die het wilde, inclusief diegenen die lager scoorden qua goed bestuur en beleid dan anderen. Zelfs vier jaar na het selectieproces waren de desbetreffende documenten nog geheim of beperkt toegankelijk. Dit gebrek aan transparantie verhoogt de scepsis bij zowel ontvangers als belastingbetalers dat willekeur troef is. Het signaal dat een donor zou moeten afgeven, is dat presteren wordt beloond en onderpresteren niet.

Conclusie

Het beleid van minister Herfkens werd steeds gepresenteerd als een radicale verandering van het beleid van haar voorganger Pronk. Deze analyse toont aan dat dit voor het selectiviteitsbeleid niet het geval is. De selectie van landen voor een structurele bilaterale hulprelatie werd méér ingegeven door historische banden dan door de kwaliteit van bestuur en beleid van de landen in kwestie en andere als selectiecriteria genoemde factoren. De selectie heeft bij nader inzien nauwelijks invloed gehad; de hulp aan niet-geselecteerde landen is zelfs meer gestegen dan die aan geselecteerde landen. Van een echt selectiviteitsbeleid was dus geen sprake; de PR rond het Nederlandse beleid is dan ook overtrokken.

Selectiviteit is echter wel degelijk van belang, want zij kan hulp effectiever maken. Selectiviteit moet niet inhouden dat landen die slecht bestuurd worden, géén hulp meer krijgen. Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen landen die slecht bestuurd worden door onwil of door onmacht. De laatste categorie verdient hulp. Ook efficiënte sectoren en regio's binnen slecht bestuurde landen verdienen steun. Overheden die ertoe in staat zijn, moeten sectorale, regionale of nationale ontwikkelingsplannen schrijven, die de donoren kunnen steunen door geld te storten in het algemene ontwikkelingsfonds van dat land. Dit kan de

betrokkenheid van leiders uit ontwikkelingslanden vergroten, alsmede de coördinatie en transparantie van donoren. En zo is selectiviteit wél effectief. ■

Noten

- 1 Evaluatierapport van het DAC, 2000, blz. 3.
- 2 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Jaarverslag 1999, 2000*, blz. 6.
- 3 M. van Hulst, "De 19" van Herfkens - Het nieuwe bilaterale OS-beleid: van 119 naar 19?, in: *Internationale Spectator*, juli/augustus 1999, blz. 430-435.
- 4 Nederlandse Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (NCDO), *Draagvlakonderzoek 2002, 2002*, mimeo, blz. 1.
- 5 W. Hout, 'Good Governance and Aid: Selectivity Criteria in Development Assistance', in: *Development and Change*, vol. 33 (3), blz. 511-527, in het bijzonder blz. 524; en Van Hulst, a.w. noot 3.
- 6 International Development Association, *Enhancing IDA's performance-based allocation system*, 2001.
- 7 *Ibid.*
- 8 Deze bleek namelijk van doorslaggevend belang in een statistische analyse van Hout, a.w. noot 5, blz. 514.
- 9 J. Harriss, J. Hunter & C.M. Lewis, *The New Institutional Economics and Third World*, 1995, blz. 20.
- 10 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Jaarverslag 2000, 2001*, blz. 24 & 46.
- 11 E. Herfkens, Brief aan Tweede Kamer, d.d. 26-11-1999.
- 12 *Ibid.*
- 13 E. Herfkens, 'Aid Works, Let's Prove it!', in: *Journal of African Economies*, vol. 8(4), 1999, blz. 481-486.
- 14 P. Hoebink, 'Good governance als voorwaarde en doel bij enkele Europese donoren', Preadvis voor het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2001, blz. 185.
- 15 Voor meer informatie over hulp als effectief conflictpreventiemiddel, zie: P. Collier & A. Hoeffler, 'Aid, policies and peace', Washington D.C.: Development Research Group of the World Bank, 2002, blz. 21. Voor hulp ter compensatie van macro-economische schokken, zie: P. Guillaumont & L. Chauvet, 'Aid and Performance: a Reassessment', in: *Journal of Development Studies*, 2001, no. 12, blz. 66-82, in het bijzonder blz. 80.
- 16 M. McGillivray & O. Morrissey, 'Aid fungibility in Assessing Aid: Red Herring or true concern?', in: *Journal of Development Studies*, 2000, no. 12, blz. 413-428, in het bijzonder blz. 419.
- 17 World Bank, *Assessing Aid: what works, what doesn't and why*, Oxford University Press, 1998, blz. 3.
- 18 R. Kanbur & T. Sandler, *The Future of Development Assistance: Common Pools and International Public Goods*, ODC Policy Essay, no. 25, 1999, hoofdstuk 3.

Over de auteur

D.J. KOCH is werkzaam voor de Europese Commissie in Nigeria. Hij behaalde zijn Master of Science in Development Management aan de London School of Economics. De case study van het Nederlandse hulpbeleid maakt onderdeel uit van zijn afstudeerscriptie 'The Impact of Selectivity on the Effectiveness of Aid'. De auteur is dr W. Hout dankbaar voor begeleiding bij het schrijven van dit artikel.

Corruptiebestrijding in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid

UTE SEELA

CORRUPTIE LAAT ZICH NIET UITROEIEN.

Wie dat gelooft, miskent de dynamiek van macht en eigenbelang en de sociaal-economische banden die samenlevingen bij elkaar houden. Corruptie laat zich wel reduceren tot een niveau waar het functioneren van economie en rechtsstaat niet meer in gevaar komen. Het belang van corruptiebestrijding voor ontwikkeling wordt sinds kort breed gedeeld in de donorwereld. Corruptie is, naast de protectionistische handelspolitiek van het Westen en etnische conflicten, één van de belangrijkste oorzaken van achterstand van ontwikkelingslanden. Hoewel sinds het aftreden van de vorige Europese Commissie, de Nederlandse bouwfraude-enquête en de geheime rekeningen van oud-bondskanselier Kohl duidelijk is dat omkoping en vriendjespolitiek geen exclusieve problemen zijn van Afrika, Latijns-Amerika of Oost-Europa, eist corruptie een veel zwaardere tol van arme, minder democratische landen.

Corruptie veroorzaakt kosten van economische, politieke en maatschappelijke aard. Onderzoekers hebben aangetoond dat economische groei mede afhankelijk is van het beheersen van corruptie.¹ Waar omkoping en vriendjespolitiek beslissende factoren zijn in de toekenning van opdrachten, trekken investeerders zich steeds vaker terug. De extra kosten en risico's die verbonden zijn aan het opereren in een corrupte omgeving, maken dat veel ondernemers zich twee keer bedenken vooraleer zij zich aan dergelijke, ook door de aandeelhouders niet gewaardeerde, avonturen wagen. De kans op persoonlijke winst voor de betrokken politicus en/of ambtenaar beïnvloedt bovendien de keuze voor bepaalde overheidsuitgaven. Zo geeft een corrupt overheidssysteem vaak meer geld uit aan infrastructuur dan aan onderwijs of gezondheidszorg. Van aannemers in de bouwbranche valt immers meer smeergeld te verwachten dan van leerkrachten of ziekenhuispersoneel. Corruptie leidt

Minister Herfkens heeft op de bres gestaan voor een effectief anti-corruptiebeleid in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Niettemin lijkt de uitvoering van dit beleid achter te blijven bij de stevige taal. Het in beginsel goede beleid moet worden aangescherpt en in praktijk worden gebracht.

daarnaast vaak tot slechtere kwaliteit. De aannemer moet de extra kosten die hij of zij kwijt was aan omkoping tenslotte terug zien te verdienen. Dat kan door een hogere prijs te vragen voor het produkt of door zelf te besparen in het produktieproces.

Naast al deze economische effecten zijn ook de politieke en maatschappelijke consequenties van corruptie niet te verwaarlozen. Een overheid die schaarse middelen verspilt, ondermijnt het vertrouwen van de bevolking en moedigt evenmin aan om regels, normen en waarden te respecteren. Als dan ook het gehele overheidssysteem doordrongen is van incompetent personeel, dat zijn plek heeft bemachtigd met behulp van vrienden- en familiebanden of omkoping, wordt corruptie een hardnekkig bestanddeel van het systeem.

Is corruptie dan het zoveelste deelprobleem waarmee minder ontwikkelde landen te maken hebben en dat automatisch wordt opgelost als landen rijker en democratischer worden? Of moeten donoren (en dus ook Nederland) zich nu, naast armoedebestrijding, mensenrechten en democratisering, ook nog speciaal richten op corruptiebestrijding? Drie argumenten pleiten voor extra aandacht:

- Corruptie is een remmende factor voor de economische en politieke ontwikkeling in een land. Alle niveaus van de samenleving maken deel uit van dit systeem, maar slechts de rijkere, invloedrijke laag

profiteert ervan. Duurzame armoedebestrijding is niet mogelijk in een corrupt systeem.

- Onderzoek heeft uitgewezen dat multinationale ondernemingen (met hun wortels in de 'ontwikkelde wereld') meespelen als aanbieder van steekpenningen. Aangezien het binnenhalen van grote opdrachten in het buitenland vaak niet zonder smeergeld lukt, maken ook Westerse ondernemingen zich medeschuldig aan corruptie. Daarom is het voor de geloofwaardigheid van donorlanden van groot belang corruptie integraal aan te pakken.
- Fraude- en corruptieschandalen, in ontwikkelingslanden óf in ons eigen land, halen tegenwoordig geregeld het voorpaginanieuws. De Nederlandse bevolking is kritisch over de besteding van haar belastinggeld. Voor het draagvlak van de overheid in het algemeen en het ontwikkelingsbeleid in het bijzonder is het noodzakelijk werk te maken van een gericht anti-corruptiebeleid.

Corruptiebestrijding als onderdeel van goed bestuur

'Met corrupte regeringen kun je geen zaken doen', was een veel gehoorde zinsnede van de voormalige Nederlandse minister voor Ontwikkelingssamenwerking Eveline Herfkens. Op deze voor de belastingbetaler begrijpelijke manier probeerde Herfkens te zeggen dat landen zonder goed bestuur van haar geen grootschalige ontwikkelingshulp mochten verwachten. De minister gebruikte daarmee het concept 'goed bestuur' als voorwaarde voor het aangaan en aanhouden van een hulprelatie.

De kwaliteit van het bestuur in een land werd getoetst aan de hand van bepaalde ijkpunten: de integriteit van het overheidsapparaat, het voorkomen van corruptie, transparant beheer van openbare middelen, toezicht op de overheidsuitgaven, de mate van participatie van de bevolking, de scheiding der machten, rechtszekerheid, democratisering en naleving van de mensenrechten.²

Deze thans wijd verbreide denkwijze over wanneer hulp helpt, is mede gebaseerd op een onderzoek van Burnside en Dollar.³ Op de (vrij gerichte) vraag welke bestuurlijke kenmerken bevorderlijk zijn voor ontwikkeling, concludeerden deze wetenschapslieden dat financiële hulp alleen een positieve invloed op economische groei heeft wanneer naast marktondersteunende instituties ook een goed fiscaal, monetair en vooral handelsbeleid bestaan. Zij onderzochten niet of de naleving van de mensenrechten, democratisering en het bestaan van een rechtsstaat ook een direct effect hebben op ontwikkeling. Hun onderzoeksresultaten steunen daarmee slechts de aanname dat goed bestuur in enge zin een voorwaarde is voor het slagen van ontwikkelingshulp. De invloed van corruptie op het

succes van een op zich zelf goed fiscaal, monetair en handelsbeleid wordt door deze studie niet opgehelderd. Ook andere onderzoeken (vaak uitgevoerd in opdracht van de Wereldbank) concentreerden zich op een beperkte interpretatie van goed bestuur. De manier waarop Nederland 'goed bestuur' in 1999 heeft ingevuld, wordt dus slechts *ten dele* gerechtvaardigd door empirische kennis.

Minister Herfkens heeft met deze aanpak veel kritiek ge oogst. Niet zozeer omdat zij vond dat ook mensenrechten en democratisering belangrijk waren voor ontwikkeling, maar veel meer omdat de meeste arme landen per definitie niet goed scoren als het gaat om de kwaliteit van het bestuur, waardoor ze automatisch uit de boot dreigden te vallen. Vooral de niet-gouvernementele organisaties, maar ook academici, verweten Herfkens de indruk te wekken dat het concept 'goed bestuur' voldoende ontwikkeld was om als hoeksteen te dienen voor de Nederlandse ontwikkelingsamenwerking, terwijl het 'in de steek laten' van de meest hulpbehoevende landen in hun ogen juist niet voldoende was onderbouwd.

Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid (WRR) plaatst kritische kanttekeningen bij het toepassen van een nog weinig uitgekristalliseerde beleidstheorie, zoals die van goed bestuur.⁴ In de discussie over de relatie tussen goed bestuur en ontwikkeling wordt goed bestuur soms als voorwaarde voor ontwikkeling, soms als doel en regelmatig als analytisch kader gebruikt. De componenten van goed bestuur omvatten soms slechts bepaalde instituties, soms de doel- en rechtmatige uitvoering van ontwikkelingsgericht beleid en soms, zoals in het Nederlands beleid, ook het bestaan van democratie en rechtsstaat en de naleving van de mensenrechten.

Een dergelijke verwarring over het begrip 'goed bestuur' ontstaat omdat wetenschapslieden en beleidsmakers in hun zoektocht naar de sleutel voor het blijvend probleem van onderontwikkeling *alle factoren in één concept* proberen te vatten. Men is het echter nog steeds niet eens over de vraag welke politieke, economische en maatschappelijke omstandigheden noodzakelijk zijn voor ontwikkeling. Daarnaast blijft ook de definitie van ontwikkeling omstreden: is economische groei het enige doel, of ook de verdeling van rijkdom, of behoort ook het zich committeren aan bepaalde normen en waarden die wij universeel achten (mensenrechten, participatie van de bevolking, geen corruptie) tot ontwikkeling? Emmerij stelt dat goed bestuur slechts 'de meest recente in een lange rij van mirakelremedies is waaraan men zich vastklampt',⁵ hoewel zowel het begrip zelf alsook de relatie met economische groei onduidelijk is. Hij pleit wel degelijk voor een bepaalde conditionaliteit van hulp, bijvoorbeeld afhankelijk van de mate van corruptie of de

ernst van mensenrechtenschendingen. Deze voorwaarden zouden echter niet gehanteerd moeten worden omdat dergelijke toestanden de economie belemmeren, maar omdat mensenrechten en integriteit universeel aanvaarde beschavingsbegrippen zijn, die desnoods met een duwtje in de rug moeten worden verdedigd.

Minister Herfkens slaagde erin met een brede definitie van goed bestuur (waarin iedereen wel eigen stokpaardjes kon vinden) haar doel van beperking van het aantal hulpontvangende landen te bereiken. Haar selectie bleek echter op basis van de enge definitie te hebben plaatsgevonden. Volgens Hout scoren de geselecteerde landen wel beter met betrekking tot marktvriendelijk beleid en instituties dan afgevalen landen, maar niet beter inzake mensenrechten, corruptie en de *rule of law*.⁶ Hoewel de aanwezigheid van een corrupte regering vaak als voorbeeld is gebruikt voor een geval waar ontwikkelingshulp niet helpt, blijkt dat de mate van corruptie géén significante rol heeft gespeeld in de selectie. Van de rond twintig geselecteerde landen heeft slechts Zuid-Afrika een plaats in de betere helft van de ongeveer honderd onderzochte landen op de Corruptie Perceptie Index (CPI) van Transparency International.

Desondanks legt het ministerie van Buitenlandse Zaken in de publiciteit, bijvoorbeeld in het jaarverslag en op een speciaal *factsheet* op internet, veel nadruk op het benoemen van corruptiebestrijding als 'belangrijk element' of 'speerpunt' binnen het goed-bestuurbeleid. Dit suggereert dat Nederland een actief anti-corruptiebeleid voert.

De internationale aanpak

Het was *Wereldbank*-president Wolfensohn die het probleem in 1996 met de woorden 'cancer of corruption' voor het eerst op de internationale agenda zette. Bezorgd over de economische effecten van corruptie ontwikkelde de Wereldbank een strategie die zich richtte op:

- het voorkomen van fraude en corruptie in haar eigen programma's door vaststelling van hoge normen voor aanbesteding, verslaggeving en accountantscontrole;
- advies en technische steun om ontvangende landen te helpen bij corruptiebestrijding;
- de integrale aanpak van corruptie in alle activiteiten van de Wereldbank; en
- internationaal samenwerken.

De Wereldbank speelt daarnaast ook een actieve rol in het wetenschappelijk onderzoek naar corruptie en in verspreiding van de verworven kennis.

Ook het Internationale Monetaire Fonds (*IMF*) heeft het thema opgepakt, omdat corruptie in zijn

ogen de macro-economische stabiliteit in een land aantast. Zijn beleidsadvies en technische steun richten zich aan de ene kant op verbetering van het beheer van publieke middelen door hervorming van de publieke sector en het beter handhaven van administratieve procedures. Aan de andere kant besteedt het IMF veel energie aan het bevorderen van een klimaat waarin de particuliere sector zich kan ontwikkelen – met het idee dat de markt corruptie uiteindelijk zal uitbannen.

De *OESO* ziet corruptie vooral als een verstoring van de internationale markt. Als organisatie van voornamelijk Westerse landen hanteert de *OESO* vooral instrumenten die corruptie in het Westerse bedrijfsleven moeten bestrijden. Meest belangrijk is daarbij de ook door Nederland ondertekende 'Conventie ter bestrijding van omkoping van buitenlandse ambtenaren bij internationale zakelijke transacties', die omkoping strafbaar stelt.

Van de diverse *VN-organisaties* zijn het vooral de ontwikkelingsorganisatie *UNDP* en het Centrum voor internationale misdaadpreventie (*CICP*) die zich inzetten in de strijd tegen corruptie. *UNDP* helpt daarbij de nodige capaciteiten op te bouwen in ontwikkelingslanden, met bijzondere aandacht voor financieel beheer en transparantie (binnen het speciale programma 'PACT'). Het *CICP* steunt landen bij de ontwikkeling van juridische instrumenten tegen corruptie en is één van de voorvechters van een anti-corruptieconventie waarmee de Verenigde Naties de samenwerking tegen corruptie op internationale schaal willen bevorderen.

Transparency International mag zich met recht de meest bekende niet-gouvernementele organisatie op dit terrein noemen, niet alleen vanwege haar vaak geciteerde 'Corruptie-Perceptie-Index'. Deze ranglijst is tot nu toe de enige manier om landen enigszins te vergelijken wat betreft corruptie of, veel meer nog, de waarneming ervan. Naast bewustwording en lobbyen is *Transparency International* actief in capaciteitsopbouw in de desbetreffende landen.

Ook het *internationale bedrijfsleven* is de afgelopen jaren actief geworden. Multinationals als Shell, Unilever en ING hebben zichzelf gedragsregels opgelegd die naast integriteit ook het naleven van mensenrechten en de zorg voor het milieu moeten waarborgen. Schendingen worden in speciale verslagen gerapporteerd, bij Shell bijvoorbeeld in de vorm van een 'People, Planet & Profits-rapport'.

Kortom, Nederland heeft legio mogelijkheden zich via multilaterale financiering en politieke inzet aan te sluiten bij internationale initiatieven. Bovendien zou geen enkel land een complex probleem als corruptie alleen moeten willen oplossen. Toch is elke donor kwetsbaar wat betreft besteding van de eigen fondsen.

Ook Nederland moet de kiezer kunnen uitleggen dat belastinggeld niet in de zakken van corrupte elites verdwijnt.

Nederland gidsland in de corruptiebestrijding?

Het ministerie van Buitenlandse Zaken, tevens uitvoerder van het ontwikkelingsbeleid, heeft weliswaar veel aandacht voor het waarborgen van de integriteit van de eigen ambtenaren en kent een waslijst van regels en procedures die onrechtmatigheden, fraude en corruptie moeten voorkomen of opsporen. Maar uit de praktijk blijkt dat deze maatregelen onvoldoende bekend zijn onder het personeel of simpelweg als te tijdrovend worden ervaren. Daarnaast is de directe steun die Nederland geeft aan ontwikkelingslanden op dit terrein marginaal. Minder dan 1% van het ontwikkelingsbudget gaat naar projecten die tot doel hebben corruptie te bestrijden.⁷

Regels, regels... Buitenlandse Zaken kan niet worden verweten te hebben stilgezeten. Sinds eind jaren '90 is er een arsenaal aan regels en instrumenten bijgekomen die de integriteit en de goede besteding van geld moeten waarborgen. De geschenkenregeling, de regeling van nevenwerkzaamheden, de vertrouwenspersoon integriteit, de 'Checklist Organizational Capacity Assessment', de anti-corruptieclausule in contracten, het sanctiemeldpunt – om er maar een paar te noemen. Maar de *effectiviteit* van deze instrumenten blijft vooralsnog onduidelijk.

Zo lijkt de controlelijst (in het jargon de COCA-lijst) een belangrijke stap ter toetsing van de beheerscapaciteiten van mogelijke partnerorganisaties vóór het sluiten van een contract. Vragen stellen zoals: is het een officieel geregistreerde organisatie, is er een lange-termijnbeleid en gekwalificeerd personeel, worden de aanbevelingen van accountantscontroles nageleefd?, is toch een allereerste vereiste om er van te voren redelijk zeker van te zijn dat een organisatie betrouwbaar is. Uit gesprekken met beheersadviseurs op het departement bleek echter dat de toets meestal pas werd uitgevoerd op het moment dat al min of meer tot samenwerking was besloten. Vaak bestond de toetsing slechts uit het met 'ja' of 'nee' invullen van de lijst op basis van een aantal formulieren. Een bezoek of persoonlijk gesprek was vanwege tijdgebrek meestal niet mogelijk. Veel medewerkers beschouwden de COCA-toets dan ook niet als een mogelijkheid om misbruik van gelden te voorkomen, maar eerder als *administratieve rompslomp*.

De anti-corruptieclausule is een ander voorbeeld van goede intenties maar onduidelijke effectiviteit. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft een krachtige bepaling in al zijn contracten, die vastlegt dat het aanbieden of vragen van geschenken of be-

talingen als corrupte of illegale praktijk beschouwd kan worden en daarom reden is voor annulering van het contract. Toen de OESO – die had aangedrongen op het opnemen van een dergelijke clausule – wilde weten wat de *impact* ervan was op het voorkomen van corruptie, kon Nederland er slechts op wijzen dat geen specifieke evaluatie was gedaan, maar ook geen echte problemen waren opgetreden bij de wederpartijen. Dit betekende niet dat men geen draaiboek had voor het geval er wél corruptie of een andere vorm van malversatie geconstateerd werd. Deze moesten worden gemeld en ze kwamen terecht in een database – het *sanctiemeldpunt*.

Het ministerie had in 1998 geconcludeerd dat door het beter gebruik maken van sancties nalatigheden door de wederpartij beter konden worden aangepakt en door het afschrikwekkend effect wellicht konden worden voorkomen. Gegevens betreffende aldus genomen sancties zou men opslaan in een *database*, om de samenwerking met een organisatie die eerder door onregelmatigheden was opgevalen, goed te kunnen afwegen. Na twee jaar bleek de *database* nagenoeg leeg. Medewerkers die te maken kregen met verdachte gevallen, bleken deze niet altijd door te geven aan de juridische dienst. Maar ook wanneer er wel verdenkingen waren en deze door middel van een speciale *audit* verder werden onderzocht, kwamen de details niet in de *database* terecht. Deze was immers slechts voor *bewezen* gevallen van malversaties bestemd, waar inderdaad sanctiemaatregelen waren genomen. De informatie over geconstateerde onregelmatigheden waarvoor onvoldoende bewijs is om ze als corruptie of fraude te kenmerken of waar vanwege andere overwegingen niet tot sancties is overgegaan, raakt op deze manier verloren. Het institutioneel geheugen wordt door een dergelijk beperkt meldpunt niet gediend.

Corruptie bestrijden door ontwikkelingshulp?

De WRR, die de rol van goed bestuur in het ontwikkelingsbeleid onder de loep heeft genomen, kwam eervorig jaar met één belangrijke aanbeveling. 'Goed bestuur' zou niet alleen voorwaarde moeten zijn voor ontwikkelingshulp, maar ook een doel ervan. De componenten van goed bestuur, zoals rechtsstatelijkheid, mensenrechten, bestuurlijke kwaliteit en democratisering waren tenslotte belangrijke waarden op zich zelf, die het verdienen bevorderd te worden. Minister Herfkens geloofde er echter niet in 'goed bestuur' van buiten op te kunnen leggen – en hetzelfde lijkt te gelden voor corruptiebestrijding.

In principe zijn donoren betrokken bij tal van ontwikkelingen die vormgeven aan een politiek en maatschappelijk systeem dat bepaalt of corruptie de ruimte

krijgt of niet. Beleidsadvies en technische steun, zoals Wereldbank, IMF en UNDP die geven om het financieel *management*, het economisch beleid of de belasting- en douanediens ten te verbeteren, dienen uitdrukkelijk ook ter bestrijding van corruptie (en ter bevordering van goed bestuur). Ook wanneer een donor zich inzet voor de onafhankelijkheid en kwaliteit van de media of de rechterlijke macht, kan dit gericht zijn op het aanpakken van misbruik van publieke middelen. Nederland heeft ook een apart budget voor goed bestuur, maar het bedrag valt in het niet vergeleken met bijvoorbeeld het budget voor onderwijs, onderzoek en cultuur. De projecten die de officiële titel 'corruptiebestrijding' krijgen, zoals steun aan lokale takken van *Transparency International* en het UNDP-PACT, maken wederom slechts een minimaal deel uit van het budget 'goed bestuur'.⁸ Wanneer men ervan uitgaat dat ook de steun aan media, parlementen, rekenkamers, het ambtenarenapparaat en de rechterlijke macht een corruptiebestrijdend effect zou kunnen hebben (ook al is dat niet de doelstelling van het project), zou weliswaar de helft van alle fondsen voor goed bestuur ook een anti-corruptie-element kunnen bevatten, maar ook dan betekent dit op de hele begroting voor ontwikkelingssamenwerking nog geen één procent.

Conclusies

Het anti-corruptiebeleid binnen de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking moet het hebben van de preventie, want opsporen en sanctioneren is in elk geval moeilijk en voor een kleine donor als Nederland buitenproportioneel kostbaar. Dat zelfs een gedreven minister het niet alleen kan oplossen en dat aansluiting bij multilaterale initiatieven gewenst is, spreekt voor zich zelf. Desondanks heeft vooral Eveline Herfkens in haar tijd als minister vaak op de bres gestaan voor het belang van corruptiebestrijding. Zij is buitengewoon actief geweest inzake organiseren van conferenties en oproepen tot actie tegen corruptie. Voor de aanpak van dit fenomeen is praten echter slechts de allereerste stap.

Gegeven de *geringe fondsen* die Nederland ontwikkelingslanden voor dit doel ter beschikking stelt, lijkt de uitvoering van het anti-corruptiebeleid achter te blijven bij de stevige taal. Nederland zegt de negatieve effecten die corruptie heeft op het ontwikkelingsproces, te beseffen. Omwille van het slagen van het beleid van armoedebestrijding zou – binnen het kader van goed bestuur – *meer aandacht* moeten worden besteed aan corruptiebestrijding. De aanbeveling van de WRR om goed bestuur ook tot doelstelling te maken van ontwikkelingsbeleid verdient dan ook een grondige analyse.

Voor het ministerie-interne opereren betekent dit een extra inspanning om personeel bewust te maken van de kwetsbaarheid van de eigen organisatie. De COCA-toets moet een grotere rol gaan spelen in de selectie van organisaties waarmee een hulprelatie wordt aangegaan. *Monitoring* en evaluatie moet veel vaker dan nu op basis van persoonlijke gesprekken en projectbezoeken vorm worden gegeven. Het nut van een instrument als het sanctiemeldpunt, waar slechts *bewezen* gevallen van malversaties terechtkomen, moet worden heroverwogen.

Dit laat onverlet dat Eveline Herfkens als minister voor Ontwikkelingssamenwerking wél de vinger op de zere plek – het belang van goed bestuur – heeft gelegd. De nieuwe bewindspersoon zou het wiel niet opnieuw moeten willen uitvinden, maar het in beginsel goede beleid verder moeten aanscherpen en in praktijk moeten brengen. ■

Noten

- 1 P. Mauro, 'Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research', in: *Finance and Development*, 35(1), 1998, blz. 11-14.
- 2 Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, 'Landenbeleid structurele bilaterale hulp', *Brief aan de Tweede Kamer*, vergaderjaar 1998-1999, kenmerk SBO 161/99.
- 3 C. Burnside & D. Dollar, *Aid, Policies and Growth*, Policy Research and Working Paper 1777, Washington D.C.: The World Bank, 1997.
- 4 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2001.
- 5 L. Emmerij, 'Goed bestuur als voorwaarde voor ontwikkelingshulp?', in: WRR, a.w. noot 4, blz. 209.
- 6 W. Hout, geciteerd in WRR, a.w. noot 4, blz. 35.
- 7 U. Seela, *Trying to Beat Goliath. The Role of Dutch Development Assistance in Fighting Corruption*, doctoraalscriptie, Universiteit van Amsterdam, 2000, blz. 66.
- 8 Deze voorbeelden zijn afkomstig uit het budget van 1999.

Over de auteur

UTE SELAA studeerde aan de Universiteit van Amsterdam. Dit artikel is gebaseerd op haar afstudeeronderzoek (zie noot 7), dat bekroond is met de prijs van het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken (NGIZ) voor de beste doctoraalscriptie op het terrein van internationale betrekkingen van het academisch jaar 2000.

Coherentie in de ontwikkelings-samenwerking: hoe verder?

LEO VAN MAARE

HET INZICHT DAT MET ONTWIKKELINGS-hulp alleen, de problemen van de arme landen niet zullen kunnen worden opgelost, is reeds lang gemeengoed. Samenhangend, gecoördineerd, structureel of integraal werden noemers waaronder het voeren van een breed georiënteerd, economisch en financieel beleid ten opzichte van ontwikkelingslanden werd bepleit. Het tweede paarse kabinet-Kok (1998-2002) introduceerde hiervoor in Nederland met veel nadruk een nieuw begrip, namelijk de wenselijkheid van het voeren van een 'coherent' ontwikkelingsbeleid.¹ Een lang leven leek er desondanks niet voor 'coherentie' weggelegd. In ieder geval was het niet meer te vinden in het *Strategisch Akkoord* van het – inmiddels demissionaire – kabinet-Balkenende. De nieuwe bewindslieden op het ministerie van Buitenlandse Zaken maakten echter nog wel degelijk van deze terminologie van het vorige – paarse – kabinet gebruik. Op de *website* van de regering meldde de toen juist aangetreden staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking, mw. Van Ardenne, dat zij zou inzetten op 'coherentie' op alle niveaus, omdat anders niet voldoende kon worden bijgedragen aan armoedebestrijding. 'Het feit dat beleidscoherentie het terrein blijft van de bewindspersoon voor Ontwikkelingssamenwerking betekent dat ik hierover ook regelmatig zal meepraten in de ministerraad.'² De nieuwe minister van Buitenlandse Zaken sloeg op dezelfde *website* de piketpaaltjes net iets anders: 'Verder wil ik uiteraard, ook omdat het onderwerp in mijn portefeuille valt, goede samenwerking tussen Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking bevorderen en werken aan het terugdringen van de armoede in de wereld.'³ De stellingname van beide bewindspersonen roept vragen op over *wie* nu verantwoordelijk is voor *wat*.

De mogelijkheid van licht tussen de opvattingen van de minister van Buitenlandse Zaken en zijn staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking is

Het streven naar 'coherentie' in het ontwikkelingsamenwerkingsbeleid blijft, zonder institutionele fundering, een vrijblijvende en versluierende exercitie.

op zich zelf al een goede reden nader in te gaan op die 'coherentie'. Daarbij speelt vooral de vraag hoe de politieke verantwoordelijkheid kan worden waargemaakt in de situatie waarin niet langer een *minister* maar een *staatssecretaris* met ontwikkelingsamenwerking is belast.

Voordat ik op die institutionele vragen inga, zal het begrip 'coherentie' echter nader worden ontleed. Het gebruik ter aanduiding van een breed, op meer terreinen tegelijk te voeren ontwikkelingsrelevant beleid is immers maar één van de mogelijke interpretaties van een 'coherent' buitenlands beleid. De vraag betreft niet de keuze tussen 'coherent' en 'incoherent' beleid, maar de vraag vanuit *welke belangen en beleidsprioriteiten* 'coherentie' wordt nagestreefd.

Coherentie van Luns via Paars naar Balkenende

In het Regeerakkoord (1998) van het tweede paarse kabinet wordt het begrip 'coherentie' in het kader van het beleid voor ontwikkelingsamenwerking geïntroduceerd. In dat akkoord wordt deze coherentie als volgt geduid: 'Teneinde dit beleid [bedoeld wordt het ontwikkelingsbeleid] goed te kunnen uitvoeren moet ook het beleid op terreinen zoals handelspolitiek, landbouwbeleid en wapenleveranties, hiermee in lijn worden gebracht. Deze coherentie zal ook in het kader van de EU worden bevorderd. Om deze coherentie te bevorderen wordt de positie van de minister van Buitenlandse Zaken als coördinerend bewindspersoon, verantwoordelijk voor de buitenlandse politiek in het algemeen, verder versterkt. Met deze verster-

king is in de afgelopen periode een begin gemaakt middels de ontschotting van het beleid. Deze wordt voortgezet, mede teneinde de wederzijdse verantwoordelijkheid van de bewindspersonen van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking voor het beleid gericht op ontwikkelingslanden inhoud te geven.'

Na Paars II leek het op het eerste gezicht snel gedaan met 'coherentie'. Het *Strategisch Akkoord* van 2002 als grondslag voor het kabinet-Balkenende hanteerde het begrip al niet meer. Het Akkoord verwijst er slechts indirect naar, zeer beknopt en met een meer beperkte reikwijdte: 'Om de ontwikkeling van arme landen te bevorderen zal het kabinet zich moeten inzetten voor de bevordering van vrijhandel en in het bijzonder het wegnemen van barrières voor toegang tot de Europese markt.'

Minister De Hoop Scheffer en staatssecretaris Van Ardenne hebben dus integraal buitenlands beleid en coherente ontwikkelingssamenwerking wel degelijk tot speerpunten verklaard. Deze bewindsliden is echter niet veel tijd gegund om het begrip 'coherentie' uit te werken en de onduidelijkheid weg te nemen over wie nu vanuit welke achtergrond en waarvoor verantwoordelijk is. Hun eerste Memorie van Toelichting bij de begroting van Buitenlandse Zaken komt dan ook niet veel verder dan het simpelweg aan elkaar breien van vele wenselijkheden: 'Het kabinet zal zich met betrekking tot het totaal van het buitenlands beleid sterk maken voor een *integrale behandeling* met als doel de vergroting van de herkenbaarheid, samenhang en effectiviteit. Dat betekent dat de verschillende terreinen van de internationale politiek zoals veiligheid, gender ontwikkelingssamenwerking (sic), economie en handel, transport en infrastructuur, milieu, landbouw en visserij, migratie, conflictpreventie, mensenrechten en cultuur steeds in onderlinge samenhang worden bekeken en de Nederlandse inzet en inspanningen *coherent* (mijn cursivering, LvM) dienen te zijn.'⁴

De uitwerking van 'coherentie' zal dus nog wel even op zich laten wachten en het inmiddels begonnen interdepartementale beleidsonderzoek 'Effectiviteit en coherentie van ontwikkelingssamenwerking' kan hierbij een belangrijke rol spelen.⁵ Minder onduidelijkheid bestaat er echter over de achterliggende *beleidsoriëntatie*. Die kan worden omschreven als erkenning van het belang voor de oplossing van het ontwikkelingsvraagstuk van onderwerpen als internationale handel, financiële en monetaire betrekkingen, particuliere investeringen, overdracht van wetenschap en technologie, energievoorziening en voedselproblematiek. Die erkenning impliceert ook dat wordt vastgesteld dat ontwikkelings-*hulp* als middelenoverdracht ter aanvulling en ondersteuning van eigen

inspanningen van ontwikkelingslanden een *noodzakelijke maar niet voldoende* bijdrage aan de oplossing van het ontwikkelingsvraagstuk kan bieden.

Zo geformuleerd is de *brede beleidsoriëntatie* voor de samenwerking met ontwikkelingslanden, zeker voor Nederland, niet begonnen ten tijde van Paars II, maar vormt zij een van de pijlers voor de continuïteit van het Nederlands beleid, in ieder geval sinds 1962. In dat jaar verscheen de *Nota over de hulp aan de minder ontwikkelde landen* van minister van Buitenlandse Zaken Luns, waarin naast hulp ook aandacht werd besteed aan de gevolgen voor ontwikkelingslanden van zaken als achterblijvende grondstoffenprijzen en aan het belang van particuliere kapitaalstromen.⁶

De aandacht in *beleidsformulering* staat overigens in schril contrast met uiteindelijk gerealiseerde *resultaten*. Na de introductie van het Algemeen Preferentiestelsel zijn er in het wereldhandelssysteem nog maar weinig resultaten specifiek ten gunste van ontwikkelingslanden bereikt. Pas de wereldhandelsronde van 2001 kreeg bij de start in Doha het predikaat 'ontwikkelingsronde' en of ook het uiteindelijk resultaat daarmee in overeenstemming zal zijn, moet nog maar worden afgewacht. De EU nam recent mede op Nederlands aandringen het EBA-initiatief (*Everything but Arms*) aan, maar dan wel beperkt tot de invoer uit de minst ontwikkelde (en dus minst bedreigende) landen. Ook speelde en speelt Nederland een belangrijke rol bij het verruimen van het TRIPS-akkoord om de invoer van door patenten beschermde medicijnen goedkoper te maken. Op andere delen van de *brede relaties* met ontwikkelingslanden zijn concrete resultaten slechts met moeite en een vergrootglas te ontwaren. Het grondstoffenfonds is ter ziele, voor maatschappelijk ondernemen is er nog slechts een vrijblijvende gedragscode en de bescherming van de landbouwsector is in het Noorden na het landbouw-bilateraaltje van Schröder en Chirac en nieuwe subsidies van president Bush allesbehalve afgenomen.

De oorzaak van deze relatief geringe resultaten is niet moeilijk te duiden. Het inzicht dat het wenselijk is een breed georiënteerd ontwikkelingsbeleid te voeren, is één ding. Maar dat gaat nog steeds samen met een concrete beleidspraktijk waarin aan andere, vooral de eigen economische, financiële en veiligheidsbelangen prioriteit wordt gegeven. Belangen van ontwikkelingslanden worden, indien zij al in de afweging worden betrokken, onvoldoende meegewogen. Het is de vraag of de introductie van het begrip 'coherentie' helpt deze ingebakken tweeslachtigheid te verminderen.

Het *begrip* coherentie ontleed

Op de valreep heeft het tweede paarse kabinet als verslag van zijn inspanningen de zogenoemde *Coheren-*

tiebrief aan het parlement gezonden.⁷ Daarin wordt het coherentiestreven allereerst gedefinieerd als het voorkomen van incoherenties in de zin dat doelstellingen en effecten van ontwikkelingsbeleid niet moeten worden ondermijnd door beleid op *andere terreinen*, zoals handel, landbouw, visserij, milieu, voedselveiligheid, vrede en veiligheid, wapenhandel, migratie, transport en infrastructuur. Maar de inzet van de Nederlandse regering gaat volgens de brief 'in principe' verder dan het voorkomen van incoherenties.⁸ 'Het streven is gericht op maximale coherentie door het creëren van *synergie* en win-win-situaties tussen de verschillende beleidsonderdelen, in het licht van armoedebestrijding in ontwikkelingslanden. Dit sluit aan bij de definitie die binnen DAC-OESO wordt gehanteerd: 'Policy coherence involves the systematic promotion of mutually reinforcing policy actions across government departments and agencies creating synergies achieving the objective of global Poverty Reduction.'⁹ Bij coherentie in beide betekenissen concludeert de *Coherentiebrief* dat het dus vaak gaat om een complexe afweging van vele, potentieel strijdige belangen, die ieder afzonderlijk legitiem zijn.

Op het eerste gezicht heeft deze stellingname de onweerlegbare aantrekkelijkheid van appeltaart en moedermelk. Wie kan er tegen coherentie zijn op straffe van als incoherent te worden gebrandmerkt? Maar is dat ook bij nadere beschouwing nog het geval?

Maatstaf voor coherentie

'Coherentie' geeft als begrip *geen richting* aan. Alle neuzen de verkeerde kant op valt ook onder dat qua richting neutrale begrip. Er is een doelstelling of maatstaf nodig waaraan via coherent beleid uitvoering of vorm wordt gegeven. Dat geldt ook wanneer het ontwikkelingsbelang – en dit is niet het enige betrokken belang – als richtinggevend wordt beschouwd. In de definitie van DAC-OESO is die doelstelling *Global Poverty Reduction*. In de Nederlandse *Coherentiebrief* wordt in dit verband het niet geheel identieke 'duurzame armoedevermindering' als coherentiedoelstelling gehanteerd. Onduidelijk is in beide gevallen waarom niet voor het concept van *duurzame ontwikkeling* wordt gekozen. Dat bredere concept, waarin sociale, economische en ecologische ontwikkelingen in onderlinge samenhang worden gezien, lijkt een meer voor de hand liggende maatstaf. Een coherente benadering van armoede kan immers tegelijkertijd incoherenties opleveren met wenselijke ecologische en economische ontwikkelingen die evenzeer voor ontwikkelingslanden van belang zijn. Als er al voor 'coherentie' wordt gekozen – en in de twee volgende paragrafen worden daar kanttekeningen bij gezet – dan is het in ieder

geval van belang er een goede, ondubbelzinnige doelstelling of maatstaf aan te verbinden.

Coherentie geen prerogatief Ontwikkelingssamenwerking

Voor *elk* beleidsterrein geldt een coherentievereiste in de tweeledige betekenis zoals die ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking in de *Coherentiebrief* is geformuleerd: het voorkomen van incoherenties op andere, flankerende beleidsterreinen en het waar mogelijk creëren van synergie en *win-win*-situaties. Dat betekent dat een beroep op coherentie door ontwikkelingssamenwerking het gevaar in zich bergt dat *omgekeerd* een beroep op Ontwikkelingssamenwerking vanuit *andere beleidsterreinen* kan worden gedaan om zich ter wille van een coherente uitvoering te schikken en aan te passen aan andere dan de eigen uitgangspunten en doelstellingen. Dat hoeft, wanneer *win-win*-situaties kunnen worden gecreëerd, geen grote problemen op te leveren, al kunnen ook hier effectiviteitsverliezen voor ontwikkelingssamenwerking resulteren. Het voorbeeld van het op coherentiegronden meer dienstbaar maken van de uitvoering van het ontwikkelingshulpbeleid aan Nederlandse economische en financiële belangen ligt hier voor de hand. Een sterkere *negatieve invloed op Ontwikkelingssamenwerking* is mogelijk wanneer incoherenties met andere beleidsterreinen worden geconstateerd. Met een beroep op coherentie zou dan van wezenlijke beleidsaanpassingen sprake kunnen zijn. Een voorbeeld in dit verband kan worden gevonden in de invloed van het *buitenlands beleid c.q. van de buitenlandse economische betrekkingen* op de landenkeuze. Die keuze zou dan niet langer primair vanuit de armoede-optiek kunnen worden gemaakt. Zeker in een situatie waarin Ontwikkelingssamenwerking niet langer door een *minister* maar door een *staatssecretaris* wordt behartigd, is het gevaar van het terugslaan van het coherentieargument op de gebruiker niet denkbeeldig.

Coherentie en belangenconflicten

Het tweede paarse kabinet hanteerde de wenselijkheid van 'coherentie' in een tweetal situaties: bij het opheffen van bestaande incoherenties en bij het realiseren van *win-win*-situaties. Het is de vraag of in het tweede geval wel van coherentie moet worden gesproken. Per definitie is in dergelijke situaties immers geen sprake van belangenconflicten. Integendeel, er is eerder sprake van gemeenschappelijke belangen. Op alle betrokken beleidsterreinen wordt door een gezamenlijke inspanning winst geboekt. Een beroep op 'coherentie' suggereert in dit geval alleen maar belangentegenstellingen die er niet zijn. De opdracht in dergelijke situ-

aties is dan ook niet het bereiken van 'coherentie', maar het waarborgen van een zo doeltreffend mogelijke beleidsmix. Daarbij worden – het gaat immers om *win-win*-situaties – de afzonderlijke doelstellingen en belangen van elk der betrokken beleidsterreinen niet aangetast. Bovendien blijft het tinbergiaanse vereiste van de één-op-éénverhouding van instrument en doelstelling in tact. Een voorbeeld van verwarring van *win-win*-situaties met 'coherentie' kan worden ontleend aan de *Coherentiebrief*. In die brief wordt het dossier Mensenrechten aangehaald en wordt aangegeven dat 'binnen dit beleidsveld een nauwe relatie wordt gelegd tussen activiteiten van het Ministerie gericht op conflictpreventie en conflictbeheersing, democratiseringsprocessen en bevordering van de rechtstaat en goed bestuur'.¹⁰ Tussen deze beleidsterreinen bestaan geen belangentegenstellingen die met een beroep op coherentie moeten worden beslecht. Het is in dit dossier een kwestie van het integraal aanwenden van verscheidene, in dezelfde richting werkende beleidsinstrumenten.

In situaties waarin wel duidelijke incoherenties bestaan, is van het omgekeerde sprake. Er is dan geen suggestie van niet werkelijk bestaande belangentegenstellingen, maar juist van het *versluiëren* van aanwezige tegenstellingen. Dit is het gevolg van de normatieve connotatie van het begrip 'coherentie'. Bestaande belangentegenstellingen kunnen niet uitsluitend met een beroep op 'coherentie' worden beslecht. Daarvoor zijn slechts twee wegen voorstelbaar. In de eerste plaats door het op regeringsniveau aanvaarden van een richtinggevende prioriteitsrangorde op basis waarvan belangen kunnen worden afgewogen. In dit geval zou dat moeten betekenen dat aan de beleidsdoelstelling 'bevordering van de ontwikkeling van de Derde Wereld' kabinetsbreed een hogere prioriteit wordt toegekend dan bijvoorbeeld aan de doelstelling 'structurele versterking van de Nederlandse economie'. Dat lijkt op deze wijze geformuleerd vooralsnog een utopisch perspectief. Zelfs binnen de meer beperkte context van het Nederlands buitenlands beleid met zijn vijf hoofddoelstellingen valt niet te verwachten dat de doelstelling 'vermindering van armoede in ontwikkelingslanden' tot een *primus inter pares*, laat staan tot een allesoverheersende doelstelling wordt verklaard.¹¹

Dan resteert de *tweede* weg waarlangs, in plaats van een beroep op coherentie, *belangentegenstellingen* kunnen worden beslecht: een maatschappelijke kosten-batenanalyse van beleidscombinaties. Zo zouden bijvoorbeeld dergelijke analyses kunnen worden gemaakt ten aanzien van verschillende mogelijke aanpassingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Kosten en baten van alternatieven waarbij belangen van zowel de landbouwsector als van ontwikkelingslanden worden meegenomen, vormen een steviger en duurzamer basis

voor het afwegen van belangen dan een normatief hanteren van het beleids criterium 'coherentie'.

Institutionele aspecten

Het besluit van het kabinet-Balkenende voor Ontwikkelingssamenwerking de positie van *minister* voor die van een *staatssecretaris* in te wisselen, maakt het voeren van een breed (breder dan alleen *hulp*-) beleid ten opzichte van ontwikkelingslanden moeilijker. Bij ontbreken van de middelen politieke-prioriteitsstelling en maatschappelijke kosten-batenbenadering, resteren immers lobbyen, coalitievorming, opbouw politieke druk, enz. voor het bereiken van een breed ontwikkelingsrelevant beleid.¹² Het niet langer deel uitmaken van het kabinet maakt het voor de nieuwe staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking alleen maar lastiger de weg van lobbyen en coalitievorming effectief te volgen. Dat geldt zeker bij handhaving van de cohabitatie van Ontwikkelingssamenwerking bij het ministerie van Buitenlandse Zaken en het niet overwegen van alternatieven als plaatsing van Ontwikkelingssamenwerking direct onder de minister-president.¹³

Verlies van politieke invloed lijkt gegarandeerd, zelfs bij ondersteuning van de staatssecretaris door de nieuwe Coherentie-eenheid binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken. Dat daarentegen de nu eenhoofdige leiding van BZ de coherentie van het beleid zou bevorderen, zoals onder meer betoogd door voormalig minister Brinkhorst, is in principe zeker mogelijk.¹⁴ Maar dat is dan niet noodzakelijkerwijs en per definitie een coherentie gericht op totstandkoming van een breed ontwikkelingsrelevant beleid.¹⁵ Het is ook de vraag of een op zich zelf sympathiek aandoend voorstel in het alternatieve Regeerakkoord van Wereldburgers voor het oprichten van een afdeling 'coherentie' op hoog niveau in ieder ministerie waarvan het beleid effect heeft voor ontwikkelingslanden, veel zoden aan de dijk zal zetten. De daarbij behorende verantwoordelijkheid van de *staatssecretaris* voor Ontwikkelingssamenwerking voor deze in andere ministeries opererende afdelingen is een staatsrechtelijk gedrocht en qua uitvoering praktisch tot mislukken gedoemd.

De vraag is dan hoe ook bij handhaving van de nieuwe institutionele realiteit van een staatssecretaris formulering en uitvoering van een breed ontwikkelingsrelevant beleid kunnen worden bevorderd. Uitgangspunten kunnen worden gevonden in de middelen politieke-prioriteitsstelling en kosten-batenanalyse.

Politieke-prioriteitsstelling voor Ontwikkelingssamenwerking

Ontwikkelingssamenwerking ontbeert in Nederland een wettelijke basis. Natuurlijk worden door het vast-

stellen van de jaarlijkse begrotingswetten de financiële middelen voor de ontwikkelings-hulp ter beschikking gesteld. Maar een wettelijke voorziening voor een te voeren breder ontwikkelingsbeleid ontbreekt. Dit ontbreken steekt schril af tegen de overigens mede dank zij Nederlandse inbreng op Europees niveau wél aanwezige juridische basis voor het voeren van een breed georiënteerd ontwikkelingsbeleid. De doelstellingen van het *Europese ontwikkelingsbeleid* zijn immers vastgelegd in artikel 130U en 130V van het Verdrag van Maastricht en vervolgens overgenomen in de artikelen 177 en 178 van het Verdrag van Amsterdam. Die juridische basis houdt in dat de Gemeenschap bij de uitvoering van beleid dat gevolgen kan hebben voor ontwikkelingslanden, rekening houdt met de ontwikkelingsdoelstellingen van de Gemeenschap.¹⁶ Hiermee is overigens niet een moeilijk te realiseren, allesoverheersende prioriteit voor ontwikkelingssamenwerking en ontwikkelingslanden vastgelegd, maar wel de noodzaak van een gedegen *belangenafweging* bij de beleidsvoering. Zelfs wanneer wordt vastgesteld dat deze juridische basis slechts een inspanningsverplichting betekent en dus geen waarborg, is de kloof met de nationale Nederlandse situatie nog steeds opvallend groot.

Tegen deze achtergrond kan worden gepleit voor het creëren van een *wettelijke basis* voor de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking langs de lijnen van de benadering van de Gemeenschap: een wet op de Ontwikkelingssamenwerking. Daarin kan de al sinds 1953 bestaande grondwettelijke opdracht tot het bevorderen van de ontwikkeling van de *internationale rechtsorde* specifiek voor de relatie met ontwikkelingslanden worden uitgewerkt. In dit verband is van belang hetgeen hiervoor werd gesteld over de noodzaak van een duidelijke maatstaf als richtsnoer voor het te voeren beleid. Mogelijk kan, al was het maar uit historisch besef, ook aangesloten worden bij de Kamerbreed aanvaarde motie naar aanleiding van de nota *Ontwikkelingssamenwerking in wereld-economisch perspectief* uit 1979 van minister De Koning. Een dergelijke wettelijke grondslag kan bijdragen aan verkleining van de kloof tussen erkenning van het belang van een breder ontwikkelingsbeleid en de beleidspraktijk, waarin, vaak zonder afweging van alle betrokken belangen, aan andere belangen dan die van ontwikkelingslanden voorrang wordt gegeven.

Maatschappelijke kosten-batenanalyse

Bij de *Wet op de Ontwikkelingssamenwerking* dienen ook institutionele zaken te worden geregeld. In de eerste plaats moet uiteraard de politieke verantwoordelijkheid worden vastgelegd voor de totstandkoming van een breed ontwikkelingsrelevant beleid. Als een derge-

lijke wettelijke basis er eenmaal is, wordt de keuze minister dan wel staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking overigens minder relevant. Het kennelijk aanwezige licht tussen coherentie-opvattingen van beide thans demissionaire bewindslieden op het ministerie van Buitenlandse Zaken verdwijnt dan vanzelf.

In de tweede plaats is het noodzakelijk dat een voorziening wordt getroffen voor wat hiervoor de maatschappelijke kosten-batenanalyse werd genoemd. De in de voorgestelde nieuwe wet verplichte afweging van belangen vergt een goede basis. Het gaat dan niet slechts om de kosten en baten voor Nederland, maar ook voor die van de betrokken ontwikkelingslanden. De nieuwe *Coherentie-eenheid* binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken kan hier natuurlijk een rol spelen. Maar gegeven de organieke plaats zal de rol van die eenheid in het intra- en interdepartementale spel in Den Haag naar verwachting slechts relatief beperkt kunnen zijn. Die rol zal toch vooral worden gezien als het preken voor eigen parochie. Het is dan ook van belang te zien naar mogelijkheden van een externe institutionele voorziening – als aanvulling op de bestaande ambtelijke Coherentie-eenheid – voor de noodzakelijke kosten-batenanalyse.

De ervaring met de Commissie voor de *milieueffectrapportage* (m.e.r.) is in dit verband relevant. Deze Commissie vervult sinds 1987 een rol als onafhankelijk adviseur van het bevoegd gezag bij milieueffectrapportage. Die adviezen kunnen zowel de richtlijnen voor onderzoek betreffen als de vraag of essentiële informatie voor de uiteindelijke besluitvorming waarbij uitlopende belangen door het bevoegd gezag moeten worden afgewogen, aanwezig is. Naar analogie van de Commissie voor de Milieueffectrapportage zou een *Commissie voor de Ontwikkelingseffectrapportage* kunnen worden ingesteld. Deze onafhankelijke commissie zou het bevoegd gezag, ofwel de minister van Buitenlandse Zaken of de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking, moeten adviseren. Daarbij gaat het zowel over richtlijnen voor de uit te voeren kosten-batenanalyses als over de vraag of voldoende informatie beschikbaar is op het moment dat beleidsbeslissingen worden genomen op terreinen die gevolgen kunnen hebben voor ontwikkelingslanden. Evenals zijn milieu-collega zou de Commissie voor de Ontwikkelingseffectrapportage niet zelf de noodzakelijke analyses moeten maken, maar zich kunnen beperken tot aangeven van richtlijnen en tot het beoordelen of voldoende informatie beschikbaar is om een verantwoorde afweging van belangen te maken.

Conclusie

Een simpel beroep op 'coherentie', zo blijkt in de alledaagse praktijk, helpt ontwikkelingslanden weinig

verder op voor hen belangrijke terreinen van handelspolitiek, het landbouwbeleid, internationale investeringen e.d. Een halve eeuw ervaring heeft duidelijk gemaakt dat bij het afwegen van belangen die van ontwikkelingslanden te vaak het onderspit moeten delven. Zonder nadere institutionele fundering blijft, zelfs wanneer de beleidsrichting duidelijk en ondubbelzinnig zou zijn gedefinieerd, het streven naar 'coherentie' een vooral vrijblijvende en vaak versluierende exercitie. Voor dat nieuwe institutionele fundament zijn twee samenhangende voorzieningen noodzakelijk. In de eerste plaats dient ontwikkelings-samenwerking een wettelijke basis te krijgen. Nu loopt Nederland op dit punt nog achter bij de Europese Unie. De Unie is sinds het Verdrag van Maastricht verplicht bij de uitvoering van beleid dat gevolgen kan hebben voor ontwikkelingslanden, met de ontwikkelingsdoelstellingen van de Gemeenschap rekening te houden. In de tweede plaats is een voorziening nodig om de bij de formulering van beleid dan wettelijk verplichte afweging van belangen ook grondig te kunnen maken. Naar analogie van de in Nederland sinds 1987 bestaande Commissie voor de Milieueffectrapportage zal een onafhankelijke Commissie voor de Ontwikkelingseffectrapportage hier van advies kunnen dienen. Een nieuw kabinet anno 2003 zal werk moeten maken van 'coherentie'. De val van het kabinet-Balkenende heeft immers de wens van staatssecretaris Van Ardenne als 'mrs. Coherentie' de geschiedenis in te gaan voorlopig even op ijs gezet.¹⁷ Die eretitel zal door haar opvolger – en wie weet wordt dat toch weer een minister – moeten worden waargemaakt. ■

Noten

- 1 In haar proefschrift *Hollen of Stilstaan* (2002) definieert Yvonne Kleistra de begrippen continuïteit, consistentie en coherentie in relatie tot het buitenlands beleid. Wat Paars II als 'coherentie' aanduidt, is in de begripsbepaling van Kleistra 'consistentie': 'Het streven het buitenlands beleid op deelreinen zoveel mogelijk vrij te doen zijn van innerlijke tegenspraak.' Overeenkomstig het inmiddels ingeburgerd spraakgebruik wordt in deze bijdrage echter vastgehouden aan het gebruik in dit verband van 'coherentie'.
- 2 8 vragen aan Agnes van Ardenne, www.regering.nl
- 3 8 vragen aan Jaap de Hoop Scheffer, www.regering.nl
- 4 Memorie van Toelichting bij de begroting van Buitenlandse Zaken 2003, blz. 7-8. Zie in dit verband ook de brief van de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking DGIS-179/02 van 27 november 2002, waarin zowel het streven naar een integraal buitenlands beleid als een coherent beleid als beleidsaccenten inzake het ontwikkelings-samenwerkingsbeleid wordt aangeduid.
- 5 Interdepartementale Beleidsonderzoeken 2002, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 609, nr 1.

- 6 Na 1962 is een groot aantal nota's ter zake verschenen en is in diverse Memories van Toelichting bij begrotingen van Buitenlandse Zaken veel aandacht besteed aan de brede beleidsoriëntatie van ontwikkelings-samenwerking. Zie hiervoor o.m. de samenvattingen van Nederlandse beleidsstukken in Paulien van den Tempel e.a., *Politici in de schoolbanken, theoretische concepten in het Nederlandse en het EG-ontwikkelings-samenwerkingsbeleid* (1995).
- 7 Brief van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking d.d. 28 maart 2002, met kenmerk AMAD/OS-54/02.
- 8 Onduidelijk is overigens wat met het tussenvoegen van 'in principe' in deze zin uit de *Coherentiebrief* wordt beoogd.
- 9 *Coherentiebrief*, blz. 2.
- 10 *Ibid.*, blz. 3.
- 11 De vijf hoofddoelstellingen van het buitenlands beleid van Paars II waren volgens de Memorie van Toelichting bij de begroting voor 2002: bevorderen van internationale ordening; bevorderen van vrede, veiligheid en stabiliteit; bevorderen van Europese integratie; verminderen van armoede in ontwikkelingslanden; en het onderhouden en bevorderen van bilaterale betrekkingen. Het *Strategisch Akkoord* als basis van het kabinet-Balkenende noemt in dit verband als doelstellingen: behartiging van Nederlandse belangen; bevordering van stabiliteit, vrede, mensenrechten, goed bestuur en rechtvaardige verhoudingen; en het bestrijden van armoede. Ook in die opsomming is het niet goed voor te stellen en door het expliciet opnemen van 'de behartiging van Nederlandse belangen' ook moeilijker dan in de paarse trits om aan 'bestrijden van armoede' een hogere prioriteit toe te kennen dan aan de overige doelstellingen.
- 12 Vergelijk het interview met de nieuwe directeur van de Coherentie-eenheid van het ministerie van Buitenlandse Zaken in het huis- en personeelsorgaan *BZ*, nr 13, van 5 juli 2002, blz. 19: 'Lobbyen is eveneens heel belangrijk [...] Het draait bij coherentie om coalitievorming.'
- 13 Zie ook Leo van Maare, 'Derde Wereld hoort bij premier', in: *NRC Handelsblad*, 17 juli 2002.
- 14 L.J. Brinkhorst, 'Buitenlands beleid gebaat bij eenhoofdige leiding', in: *NRC Handelsblad*, 19 juni 2002. Ook de nieuwe minister van Buitenlandse Zaken huldigde deze opvatting (zie noot 3). De taakomschrijving voor de staatssecretaris voor Ontwikkelings-samenwerking stipuleert dan ook dat deze haar taak uitvoert 'binnen de grenzen van het door de minister [van Buitenlandse Zaken] vastgestelde beleid'.
- 15 Vergelijk het interview met Yvonne Kleistra in het blad *BZ*, nr 14, van 26 juli 2002, blz. 5: 'Een minister van Buitenlandse Zaken kan nooit drie petten tegelijk op hebben, dus én atlanticus én pleitbezorger voor Europese eenwording én een typische OS'er zijn.'
- 16 Zie *Coherentiebrief*, blz. 5.
- 17 *BZ (Magazine voor Medewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken)*, nr 15, van 16 augustus 2002, blz. 5.

Over de auteur

DRS LEO VAN MAARE, econoom, is oud-medewerker van het ministerie van Buitenlandse Zaken en oud-medewerker van de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

Wie leert van evaluatie in ontwikkelingssamenwerking?

RIA BROUWERS

DE TIJD DAT GOEDE BEDOELINGEN VOLDOENDE waren om ontwikkelingssamenwerking te rechtvaardigen, ligt ver achter ons. We willen weten of hulp helpt, gestopt moet worden, beter kan of anders moet. Om zulke vragen te kunnen beantwoorden, wordt ontwikkelingssamenwerking geëvalueerd. Over de *aanpak van evaluatie-onderzoek* zijn de meningen verdeeld, waardoor het *instrument zelf* ook onderwerp van discussie is, zoals we in eerdere bijdragen aan dit blad konden lezen. Evaluaties van internationale hulp zouden nauwelijks oog hebben voor *resultaten* van hulpinterventies,¹ terwijl conclusies en aanbevelingen niet of alleen in algemene zin terug te vinden zouden zijn in nieuw beleid en programma's.² Leert de hulp dan wel van lessen uit het verleden, zoals een van de artikelen kopte?

Die vraag verradt het perspectief van de donor; 'de hulp' verwijst naar degenen die over het geven van hulp beslissen. Zij zouden te weinig doen met evaluatiebevindingen. Of dat wel of niet zo is, laat ik terzijde. Dit artikel gaat niet over de vraag of 'de hulp' leert, maar *wie* er leert van lessen uit het verleden. Aangezien ontwikkelingssamenwerking een zaak is van meer partijen, gevers en ontvangers, dient dat ook bij het evalueren van de samenwerking tot uitdrukking te komen, zeker nu ontwikkelingssamenwerking de begrippen *ownership*, *partnership* en *participatie* hoog in het vaandel voert. Wie een kans krijgt te participeren in evaluatiestudies, kan daar op eigen wijze van leren. Hoewel in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking ervaringen zijn opgedaan met *participatieve evaluaties*, lijken zij de gangbare aanpak van evaluatie-onderzoek nog weinig te beïnvloeden. Aan de hand van praktijkvoorbeelden zal ik aantonen dat participatieve evaluatiemethoden mogelijkheden hebben die goed van pas komen in ontwikkelingssamenwerking van deze tijd. Ook wil ik duidelijk

'Participatieve evaluaties' kunnen goed van pas komen in de ontwikkelingssamenwerking van deze tijd. Hoewel Nederland ervaringen heeft opgedaan met dit soort evaluaties, lijkt het nog weinig effect te hebben gehad op de gangbare aanpak van evaluatie-onderzoek.

maken dat participatieve evaluaties *geen wondermiddel* zijn en niet automatisch goed verlopen. Gevers en ontvangers kunnen nog veel leren, ook van elkaar.

Evalueren: waarom, voor wie, hoe?

Bij evaluatie-onderzoek, al jaren vast element in ontwikkelingssamenwerking, was aanvankelijk het voornaamste doel het afleggen van verantwoording aan volksvertegenwoordiging en belastingbetalers over besteding van de middelen. De lessen waren primair voor de beleidsmakers. Tot teleurstelling van evaluatoren kwamen hun bevindingen echter amper terug in nieuw beleid, waardoor discussies over nut en gebruik van evaluaties al bijna even oud zijn als het instrument zelf.³ Wat wordt er met de studies gedaan, luistert er wel iemand, wordt het beleid niet eerder door politieke afwegingen bepaald? Uit die scepsis groeide een debat over de vraag *voor wie* evaluatie eigenlijk gedaan zou moeten worden, en parallel daaraan over *hoe* evaluatie zou moeten worden uitgevoerd.

Er waren nog andere punten dan teleurstelling over het geringe gebruik van evaluaties. Ook de wijze van onderzoek kreeg kritiek. Er zou te veel aandacht zijn voor het *werk van donoren* en te weinig voor de relevantie en betekenis van interventies voor *mensen in ontwikkelingslanden*. Evaluatiestudies zouden te veel gekleurd worden door het oordeel van *externe deskundigen*, zouden vooral technische en organisatorische aspecten belichten en zouden pretenderen een

objectieve waarheid te beschrijven. Critici menen dat zulke conventionele evaluaties voorbijgaan aan de machtsrelaties in ontwikkelingsprocessen en aan de belangen van degenen voor wie de hulp bedoeld is.⁴

Steeds meer evaluatoren gooiden het daarom over een andere boeg.⁵ Zij stelden effecten en betekenis van de hulp voor de *belanghebbenden* voorop, en om die te achterhalen werd de *doelgroep* meer direct bij het onderzoek betrokken. Bovendien zou kennis macht opleveren, zodat het idee dat ook anderen dan beleidsmakers in donor-organisaties van de evaluaties moeten kunnen leren, terrein won. De alternatieve vormen van evaluatie zijn bekend geworden onder de noemer 'participatieve evaluaties'.

Participatieve evaluatie

Het gemeenschappelijk kenmerk van participatieve evaluatie is dat mensen voor wie de hulp bedoeld is, aan de evaluatie meedoen: de stem van de belanghebbenden telt. Er bestaat echter zowel passief als actief stemrecht, zodat participatieve evaluatie kan variëren van 'luisteren naar' tot 'volledig in handen zijn van' de doelgroep. Beide vormen kennen hun eigen merites en spelen op eigen wijze een rol in een ontwikkelingsproces dat op weg is meer gedecentraliseerd en gedemocratiseerd te worden. De mogelijkheden en beperkingen van participatie in evaluaties wil ik illustreren aan de hand van twee voorbeelden. Het eerste betreft een meer *passieve* vorm, de *perceptiestudies*, uitgevoerd voor de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB), het tweede voorbeeld gaat over *actieve* participatie in de vorm van *zelf-evaluatie* in het kader van een onderzoek voor de Nederlandse Medefinancieringsorganisatie en NGO Novib.

Perceptiestudies

In een kritisch onderzoek naar kwaliteit van evaluatiestudies van het eigen ministerie kwam de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV) van het ministerie van Buitenlandse Zaken in 1993 tot conclusies die veel leken op bovengenoemde kanttekeningen bij conventionele evaluaties. Projectevaluaties zijn vaak momentopnamen, waarin de meningen van deskundigen overheersen, aldus IOV (sinds 1996 IOB: Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie). Niet alleen ontbrak het gezichtspunt van de doelgroep, het bleek ook vaak onduidelijk wie van de hulp had kunnen profiteren en wie ervan uitgesloten was geweest en waarom. Na de evaluaties bleven veel vragen liggen, zoals: welke rol heeft de hulp nu eigenlijk gespeeld in het leven van de mensen ter plaatse, heeft zij enige betekenis gehad

en, zo ja, voor wie, of geeft de evaluatie eigenlijk alleen de opvatting van de donor en het projectteam weer?

De les die hieruit getrokken werd, was dat evaluaties meer ruimte moesten bieden aan de mening van de doelgroepen. Daarom is in een aantal IOB-studies in de tweede helft van de jaren '90 speciaal onderzocht hoe mensen in gebieden waar hulpinterventies plaatsvinden, denken over hun omstandigheden en over de geboden hulp. Deze onderzoeken zijn *perceptiestudies* gaan heten om aan te geven dat het hier gaat om de visie van de bevolking, om hun kijk op de zaak. De perceptiestudies waren alle onderdeel van meerjarige evaluaties van beleid en programma's van ontwikkelingsamenwerking.⁶

Doel en methoden. Het *doel* van de perceptiestudies was een beeld te krijgen van: het leven van de dorpen en de ontwikkelingen in hun omgeving van de laatste tien jaar; de prioriteiten die zij zelf stellen aan welzijn en aan verbeteringen in hun omgeving; en plaats en invloed van de hulp in het dorp en in hun eigen leven.

De *methodologie* van de studies varieerde. Als voorbeeld neem ik de perceptiestudies waarbij ik zelf betrokken was, namelijk die in Burkina Faso en Kenia als onderdeel van de evaluatie van beleid en uitvoering van het thema 'Vrouwen en Ontwikkeling'. De evaluatie begon er op gebruikelijke wijze met een *programma- en projectevaluatie*, waarbij de vraag naar de *resultaten* van de Nederlandse hulp voor vrouwen centraal stond. Daarna werd de perceptiestudie gedaan, door een *nieuw team van lokale onderzoekers*, die de taal van de streek spraken. Zij werden niet geïnformeerd over de Nederlandse projecten in het gebied van onderzoek, laat staan over de uitkomsten van de reeds uitgevoerde projectevaluaties. Het idee was dat zij, niet gehinderd door bevindingen van anderen, met vrouwen en mannen zouden praten over hun leven en wat daarop van invloed was. Als hulpinterventies daarin een rol speelden, zouden ze vanzelf aan de orde moeten komen. Zo niet, dan waren ze voor de bevolking kennelijk niet de moeite van het vermelden waard.

De voornaamste onderzoekstechnieken waren: levensgeschiedenissen – geselecteerden vertelden hun levensverhaal, wat informatie opleverde over veranderingen in het leven van de mensen, in hun gedrag en opvattingen; focusgroep-discussies – met homogene samengestelde groepen werden onderwerpen besproken om te leren over de prioriteiten in het leven van betrokkenen en over resultaten van externe (overheids- en andere) interventies voor henzelf en hun omgeving. In totaal deden 800 mensen mee in Burkina Faso, en bijna 900 in Kenia.

Het onderzoek liet *werelden van verschil* zien: de

wereld van de mensen wier leven de projecten beogen te verbeteren, en de wereld van de vakmensen die projecten voorbereiden en uitvoeren. Zij liepen ver uiteen qua opvattingen over betekenis en resultaten. Projecten die de eerste groep nauwelijks kende, werden door vakmensen de hemel in geprezen. Volgens de studies spelen projecten een marginale rol in het leven van de meeste mensen; ze bereiken slechts een fragment van de bevolking (maximaal 10%, meestal 1 à 2%). Bij 'gewone' projectevaluaties wordt dit gemakkelijk over het hoofd gezien, omdat dan het project in het middelpunt staat. De studies in Burkina Faso en Kenia lieten ook zien wie wél en wie niet van de projecten konden profiteren; lang niet altijd hadden de armsten het meeste baat. Dorpelingen in Kenia spuiden onomwonden kritiek op de lokale machthebbers, die bepaalden wie wel en wie geen toegang tot de projectmiddelen konden krijgen.

Wie leerden ervan? Of 'de hulp' zich van de lessen uit deze studies veel aangetrokken heeft, is de vraag. Toen minister Herfkens in 1998 Kenia van haar lijstje schrapte, heeft zij vast niet eerst deze perceptiestudies geraadpleegd. Toch hebben veel mensen ervan geleerd. De dorpingen bijvoorbeeld, die door hun deelname aan het onderzoek uitvoeriger geïnformeerd raakten over de hulp-interventies dan zij tot dan toe waren. Gewapend met hun nieuwe kennis analyseerden zij hoe de middelen verdeeld werden en concludeerden zij dat de toegang vaak beperkt was tot de *happy few*. De lokale onderzoekers deden ervaring op met kwalitatief sociaal onderzoek, dat sterk afweek van de surveys met standaard-vragenlijsten die zij meestal uitvoerden. Door hun verblijf in de dorpen en het observeren van, luisteren naar en deelnemen aan het leven van de mensen in de dorpen kregen zij ook meer begrip voor de situatie van deze mensen en respect voor hun wijsheid. Zoals de coördinator van één van de onderzoeken zei: 'I will never again look down at villagers and think that I, as educated fellow, know better than they do.'

Zowel projectuitvoerders als de lokale overheidsambtenaren leerden dat er nog het een en ander te verbeteren viel. Door de openhartige opstelling van de dorpingen – mede gestimuleerd door het openbaar karakter van het onderzoek – konden zij die les moeilijk negeren. Wij als evaluatoren, ten slotte, zagen dat informatie uit verschillende hoeken vaak zo tegenstrijdig was, dat een beeld over resultaten van ontwikkelingsprojecten alleen maar te krijgen is door uiteenlopende meningen bij elkaar te brengen.

'Passief stemrecht' onder de loep. De methode van 'luisteren naar', zoals gebruikt in deze perceptiestudies, wordt inmiddels door veel donoren op grotere of kleinere schaal toegepast.⁷ De partijen die ervan leren, zijn *beleidsmakers*, *onderzoekers* en de *doelgroe-*

pen van de hulp. Dat is een kwalitatief verschil met conventionele evaluaties, waarbij het leerproces zich beperkt tot de eerste twee groepen. Door interviews en groepsdiscussies kregen vrouwen en mannen in de dorpen informatie die hen sterker in hun schoenen deed staan en waarmee zij hun voordeel konden doen.

Of zo'n leerproces op gang komt en of de claim van dergelijke onderzoeken, namelijk de armen een stem geven in toekomstig beleid, gerealiseerd wordt, hangt sterk af van de onderzoeksmethoden en van de wijze waarop de uitkomsten gebruikt worden. Belangrijke punten zijn:

- *De keuze van de respondenten.* Arme gemeenschappen zijn, net als alle andere, heterogeen van samenstelling, en de opvattingen van de mensen verschillen navenant. Wie daar geen rekening mee houdt, zal een vertekend beeld krijgen, waarbij de meningen van vooraanstaande personen (mannen, rijken, leiders) de overhand hebben. Om dat te voorkomen werd in de perceptiestudies veel tijd besteed aan het kiezen van respondenten.
- *De ruimte om meningen naar voren te brengen.* Onderlinge machtsverschillen in een gemeenschap verhinderen een open uitwisseling van ideeën, omdat mensen aan de sociale onderkant timide zijn of bang om hun mening te geven.⁸ Luisteren naar de meest kansarmen begint met het scheppen van ruimte voor hun mening. Dat geldt niet alleen tijdens bijeenkomsten die een openbaar karakter hebben, maar ook in de huiselijke sfeer. In onze studie bleek het vaak moeilijk met vrouwen te praten zonder de aanwezigheid van hun man. Vaak maakten de interviewers (altijd een m/v-paar) dan maar een aparte afspraak met echtgenoot en echtgenote, op dezelfde tijd.
- *Een vertrouwensbasis tussen onderzoekers en bevolking.* Dit is een heel gevoelig punt, dat lang niet altijd te realiseren is. Gewoonlijk vereist het in elk geval dat onderzoekers een langere periode (ten minste een of enkele weken) in het onderzoeksgebied verblijven, omdat anders – zoals onderzoekers in een van de perceptiestudies opmerkten – niet meer dan *participatory glimpses* verkregen zullen worden. Maar dan nog zijn er vaak veel hindernissen. Mosse beschrijft zijn ervaringen in India, waar mensen, wantrouwig als zij waren geworden tegenover functionarissen, zich afvroegen: 'who are you, why are you interested in us?' De informele methoden van onderzoek, die bedoeld zijn om vertrouwen te kweken, en die proberen om zoveel mogelijk op gelijke voet met de bevolking te komen, leidden tot argwaan: 'Today you're sitting on the ground, tomorrow you will be sitting on our heads.'⁹

- *Het serieus nemen van de uitkomsten.* Door hun karakter (openbare gebeurtenis, inventarisatie van meningen en ideeën) scheppen participatieve studies verwachtingen onder de deelnemers. Onderzoekers en opdrachtgevers verplichten zich daarom de inbreng van de doelgroep recht te doen en ervoor te zorgen dat de evaluatie gevolgd wordt door besprekingen en maatregelen die op gesignaleerde belemmeringen, onrecht, of tekortkomingen ingaan. Zo niet, dan is de kans groot dat mensen een volgende keer hun medewerking weigeren, of dat hun apathie ten opzichte van *officials*, die vaak toch al bestaat, toeneemt.

Zelf-evaluatie. In de perceptiestudies hadden de begunstigden van de hulp dus een grotere inbreng in de evaluatie dan meestal het geval is. Hun stem telde mee. Een volgende stap is de begunstigden zelf de evaluatie te laten uitvoeren, zoals gebeurde bij het *Gender Route Project* van Novib. In 1996 nodigde Novib partnerorganisaties uit mee te doen aan dit project in de categorie organisatie-versterking. Zulke projecten zijn bedoeld om de competentie van organisaties te verbeteren, aangezien slechte resultaten in de uitvoering van de hulp vaak te wijten zijn aan slecht functionerende organisaties. Ook prestaties inzake gelijke behandeling van vrouwen en mannen in ontwikkelingsprojecten hangen nauw samen met de capaciteit van de uitvoerende organisatie en met een, al of niet bestaand, intern klimaat van gelijkwaardigheid. Uitgangspunt van het project was dat het eigen huis op orde moest zijn om gelijkheid en sociale rechtvaardigheid in de omgeving te bevorderen. Vijfentwintig Novib-partners uit alle delen van de wereld aanvaardden de uitnodiging.

Het *Gender Route Project*

Doel en methoden van onderzoek. De naam *Gender Route Project* verwijst naar het traject dat partners zelf kozen om hun organisatie te verbeteren. Die weg kon gaan via formulering van *gender*-gelijkheidsbeleid naar aantrekken van meer vrouwelijke stafleden of deskundigen op het gebied van man-vrouwverhoudingen of doelgerichte opleiding van de staf. Na vijf jaar uitstippelen van routes was het tijd voor evaluatie. Het lag voor de hand de opzet aan de aard van het project aan te passen. Zo kwam het idee van *zelf-evaluatie* tot stand; tweederde van de partners werd gevraagd zichzelf te evalueren; de rest werd door externe evaluatoren onderzocht. De 25 studies leverden gegevens op over veranderingsprocessen op het gebied van man-vrouwverhoudingen in beleid, structuur en programma's van de organisaties.¹⁰

Wie leerden ervan? Bij de zelf-evaluatie was spra-

ke van meer actief 'stemrecht', omdat de betrokkenen de mogelijkheid hadden zelf alle kanten van de interventie te analyseren, inclusief hun eigen rol daarin, en vervolgens de programma's aan te passen. Sommige onderzoekers vinden dit pas de ware participatieve evaluatie, overtuigd als zij zijn dat 'evaluation should and can be used to empower the local citizens to analyze and solve their own problems'.¹¹

Overigens waren het niet de uiteindelijke doelgroepen van de hulp die het project evalueerden, maar de *intermediaire organisaties*. Dat was in dit geval logisch, omdat het project op hen gericht was, op verbetering van de organisatie zelf. Als direct betrokkenen bekeken medewerkers van de organisaties het verloop van de *gender route* en analyseerden zij en passant de sterke en zwakke kanten van hun eigen functioneren. Daarnaast leerden zij over principes en methodologie van evaluatie, wat één van hen tot de volgende opmerking bracht: 'When outsiders came to evaluate our programme I've always felt anxious and uncomfortable, because I didn't quite know what it was all about. Now, I've looked into the kitchen of evaluation and it's no longer mysterious.'

Toch was niet iedereen gelukkig met de zelf-evaluatie. Sommige *gender*-deskundigen prefereerden een *externe evaluatie*, omdat zij vreesden dat een zelf-evaluatie minder aanzien zou hebben onder de collega's. Enkele organisaties namen een *consultant* in dienst voor begeleiding van de uitvoering van de evaluatie en het schrijven van het rapport.

'*Actief stemrecht*' onder de loep. De partijen bij de zelf-evaluatie in dit voorbeeld zijn donor- en partnerorganisaties. Door grotere verantwoordelijkheid te dragen voor de evaluatie leerden de organisaties van hun eigen onderzoek; door onderlinge uitwisseling van evaluatie-onderzoeken leerden zij ook van elkaar. Net als bij de perceptiestudies is dat een *kwalitatief verschil met conventionele evaluaties*, mede omdat de partijen in een andere verhouding tot elkaar komen te staan: niet die van gever en ontvanger, maar die van *partners* die willen onderzoeken of een overeengekomen doel gerealiseerd wordt. Voorbeelden van dit soort evaluaties vinden we voornamelijk bij niet-overheidsorganisaties als onderdeel van organisatie-opbouw,¹² of in de vorm van *community monitoring*, een driehoeksrelatie tussen lokale gemeenschappen, overheden en NGO's, waarbij de laatste de lokale gemeenschap helpen bij opzetten en hanteren van een systeem voor het nauwgezet volgen van overheidsdiensten en programma's.¹³

Al met al echter zijn experimenten waarbij donoren of overheden bevoegdheden over evaluatieonderzoek overdragen aan partners en doelgroepen, nog schaars. Er zijn ook heel wat *hindernissen* te nemen.

- Om te beginnen zijn er de *technische* problemen van gegevens verzamelen en interpreteren. Ont-

wikkelingsorganisaties hechten vaak meer belang aan het direct oplossen van problemen dan aan het opschrijven ervan. Zonder documentatiesysteem en interne rapportages is het echter moeilijk evalueren. Vaste criteria ontbreken en uitspraken over voortgang en verandering krijgen een anekdotisch karakter. Naast gebrek aan data kwamen we in onze evaluatie ook een overdaad aan gegevens tegen; sommige organisaties bleken niet te stuiten in het verzamelen ervan. Alle mogelijke fenomenen werden geteld en opgetekend, zonder enige prioriteit of samenhang aan te brengen. Ook samenwerking van de gegevens leverde problemen op. Men was goed in het beschrijven van wat er gebeurd was, maar kwam nauwelijks toe aan de vraag of dat uiteindelijk ergens toe leidde. Zoals een van de lokale *consultants* rapporteerde: '[i]t is counting numbers only, not analysing progress.'

- Achter deze tekortkomingen schuilen meer *fundamentele problemen*. Zo hebben donoren en hun partners vaak uiteenlopende opvattingen over het belang van evalueren. De laatste beschouwen evaluatie nogal eens als iets dat donoren hun opleggen om fondsen te verantwoorden.¹⁴ Zij zijn bang voor evaluaties, omdat die ertoe kunnen leiden dat de geldkraan wordt dichtgedraaid. Gezien de geschiedenis van evaluatie, waarbij oordelen vooropstond en de partner weinig inspraak kreeg, is dit niet verwonderlijk. Het verklaart waarschijnlijk ook waarom een aantal organisaties liever externe deskundigen een oordeel lieten vellen over hun (intern niet bij iedereen geliefd) *gender*-programma; dat zou meer indruk maken dan wanneer men onderling de sterke en zwakke kanten zou blootleggen. Geleidelijk aan begint evaluatie zich van het boeman-imago te ontdoen en groeit besef in ontwikkelingslanden dat goede evaluaties nuttige lessen voor het eigen functioneren kunnen opleveren. Met dat besef staan overheden en NGO's aan het begin van een proces dat in westerse landen decennia nodig heeft gehad om tot wasdom te komen.

Ten slotte moeten we onder ogen zien dat *culturele en politieke omstandigheden* de ruimte voor evaluatie bepalen. Dat geldt voor evaluatie in het algemeen; het geldt des te meer voor participatieve vormen van evaluatie. Veel hangt af van het belang dat de leiding van een organisatie, of de regering van een land, hecht aan terugblikken, onderzoeken en verantwoording afleggen. Participatieve evaluatie vereist een klimaat waarin het afleggen van verantwoording niet geschuwd wordt, en waar ruimte is voor uiteenlopende meningen. Samenwerking in evaluaties tussen donoren en ontvangende groepen vergt openheid van de donorgemeenschap, om alle onderdelen van internationale

samenwerking gezamenlijk aan te pakken. Diepgewortelde opvattingen over wie het voor het zeggen heeft in een samenleving, of in de wereld, kunnen inspraak behoorlijk in de weg staan.

Participatieve evaluaties hebben de toekomst

Evaluaties in ontwikkelingssamenwerking hebben een veel meer open en vormend karakter gekregen. Zij zijn niet meer de analyses van hulpprogramma's door uitsluitend buitenstaanders, maar zij bevatten steeds vaker ook de mening van de doelgroep. Zij zijn niet meer alleen bedoeld voor besluitvormers en politici om te beslissen of programma's voortgezet kunnen worden, maar zij willen ook aan betrokkenen handvatten geven om programma's bij te sturen en te verbeteren. Aldus is het aantal mensen dat kan leren van evaluaties sterk toegenomen.

Participatieve evaluaties hebben de toekomst. Ten eerste door de verandering van de kernvraag van evaluaties in ontwikkelingssamenwerking, van wat de donor doet (*inputs*) naar wat de doelgroep eraan heeft (*output/impact*). Organisaties willen de resultaten weten via 'resultaatmetingen' en 'results-based-management'. Om echt achter de waarheid over resultaten te komen, is participatie van de betrokkenen onvermijdelijk. In steeds meer evaluatiestudies klinkt hun stem al door. Maar ook evaluaties waarbij partners of doelgroepen zelf beoordelen of de hulp helpt, beter kan of anders moet, zullen vaker voorkomen.

Dat heeft te maken met de tweede reden waarom participatieve evaluaties de toekomst hebben, namelijk verandering in opvattingen over verantwoordelijkheid voor het ontwikkelingsproces. Ontwikkelingssamenwerking waarbij de donor de touwtjes in handen heeft is uit de tijd, ontwikkelingslanden worden steeds meer verantwoordelijk (gesteld) voor beleid en uitvoering. Het is logisch dat ook evaluatie in dat patroon wordt betrokken.

Participatieve evaluatie is niet eenvoudig uit te voeren. Er valt nog veel te leren op het gebied van technische vaardigheden, maar vooral meer transparantie van bestuur en inspraak in besluitvorming vereist. Dat moet geleerd worden, door alle partijen. Donoren (overheden en NGO's) moeten leren werkelijk verantwoordelijkheid over te dragen aan partners. Besluitvormers en politici in ontwikkelingslanden moeten leren ruimte te geven aan inbreng van burgers. Burgers moeten leren ruimte voor hun inbreng op te eisen. Het één noch het ander gaat vanzelf, aanzien een kritische houding tegenover superieuren niet tot ieders cultureel erfgoed behoort en ook niet alom wordt aangemoedigd.

Omgekeerd kan participatieve evaluatie motor zijn voor bevordering van goed bestuur en de opbouw van

een *civil society*, enkele centrale doelstellingen van ontwikkelingsamenwerking. Diverse studies tonen samenhang tussen kwaliteit van bestuur en kwaliteit van evaluatiesystemen.¹⁵ Waar vrije toegang tot informatie en vrijheid van meningsuiting in ontwikkelingslanden ontbreken, is democratisering van politieke processen een vereiste voor een goed functionerend evaluatiesysteem. Andersom kan evaluatie ook een instrument zijn om de doelstellingen van goed bestuur te bereiken, omdat zij een systeem introduceert van rekenschap afleggen, en de transparantie in toekenning van middelen vergroot.¹⁶

Er zijn voor donoren dus volop redenen meer participatieve methoden van onderzoek toe te passen in hun evaluatiewerk. Hoe veelbelovend de experimenten tot nu toe ook zijn, ze zijn nog lang geen algemene praktijk. Ook de Nederlandse overheid heeft in dit opzicht maar een beperkte staat van dienst. Na de perceptiestudies is onlangs een armoedestudie uitgevoerd, waarin de doelgroep een belangrijke rol speelt. Samenwerking met overheden van ontwikkelingslanden is vooralsnog beperkt gebleven tot consultaties over bevindingen van evaluaties. Naast het verlenen van meer inspraak aan belanghebbenden van de hulp, zou Nederland ook kunnen helpen bij opbouw van deskundigheid voor *monitoring* en evaluatie in de partnerlanden. Het is een goed moment daar vaart achter te zetten, nu procesbewaking en evaluatie hoog op de agenda staan en grote inzet van de ontwikkelingslanden vragen in het kader van armoedebestrijdingsstrategieën en sector-brede benaderingen. Gegroeide praktijken en verhoudingen zijn niet van de ene dag op de andere uit te roeien; veranderingen kosten tijd, zowel in ontwikkelingslanden als bij donoren. ■

Noten

- 1 Volgens Geert Custers ('Ontwikkelingsamenwerking getoetst, Gebrekkige aandacht in beleid en debat voor resultaten', in: *Internationale Spectator*, juli/augustus, 2000, blz. 383-388) zouden zulke studies niet of nauwelijks kijken naar de resultaten van de interventies, maar vooral oog hebben voor de organisatorische ('technocratische') aspecten van de hulp. Hij laat zich negatief uit over de kwaliteit van de evaluaties, 'om over de toepassing van conclusies en aanbevelingen nog maar te zwijgen'.
- 2 In de *Internationale Spectator* van mei 2001 (blz. 253-260) nuanceert Rob van den Berg, directeur Inspectie Ontwikkelingsamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Custers' kwalificaties. In het artikel 'Leert de hulp van lessen uit het verleden? Doe wel en zie niet om' gaat hij in op de mogelijkheden de uitkomsten van evaluaties van IOB in nieuw beleid om te zetten en constateert hij dat directe doorwerking moeilijk is vast te stellen.

- 3 O.a. Carol Weiss, 'Evaluation for Decisions, Is Anybody there? Does Anybody Care?', in: M.C. Alkin (red.), *Debates on Evaluation*, New York: Sage Publications, 1990, blz. 171-184.
- 4 Edward T. Jackson & Yusuf Kassam, *Knowledge Shared: Participatory Evaluation in Development Co-operation*, West Hartford, Connecticut: Kumarian Press, 1998, blz. 6.
- 5 Zie o.a. Robert Chambers, *Whose Reality Counts? Putting the First Last*, Londen: Intermediate Technology Publications, 1997; Jackson & Kassam, a.w. noot 4.
- 6 De studies vonden plaats in het kader van evaluaties van *hulpprogramma's* aan Mali, Bangladesh, Bolivia en Egypte, van een evaluatie van de Nederlandse *ontwikkelingsorganisatie* SNV en van een evaluatie van een van de centrale thema's in de Nederlandse hulp, namelijk Vrouwen en Ontwikkeling.
- 7 Een recent voorbeeld betreft de *Participatory Poverty Assessments* die de Wereldbank onlangs uitvoerde ter voorbereiding van het *World Development Report 2000/2001*. Zie Deepa Narayan e.a., *Voices of the Poor, Can Anyone Hear Us? Voices from 47 Countries*, Poverty Group PREM, World Bank, december 1999 (www.worldbank.org/poverty/voices/study).
- 8 David Mosse, 'Authority, Gender and Knowledge: Theoretical Reflections on the Practice of Participatory Rural Appraisal', in: *Development and Change*, no 25, 1994, blz. 497-526.
- 9 *Ibid.*
- 10 De evaluaties zijn samengevat in een eindrapport: Ria Brouwers, met Donny Meertens, *En Route, Evaluation of Novib's Gender Route Project*, november 2001.
- 11 Jackson & Kassam, a.w. noot 4, blz. 3.
- 12 *World Neighbors* is een organisatie die daarbij assisteert en een handboek heeft gepubliceerd: Peter Gubbels & Cathery Koss, *From the Roots Up, Strengthening Organizational Capacity through Guided Self-Assessment*, Oklahoma City: World Neighbors, 2000 (www.wn.org).
- 13 Shasho Kolavalli & John Kerr, 'Scaling Up Participatory Watershed Development in India', in: *Development and Change*, vol. 33, nr 2, april 2002, blz. 214-233.
- 14 Basil Edward Cracknell, *Evaluating Development Aid-Issues, Problems and Solutions*, Sage Publications, 2000, blz. 301-316.
- 15 Zo M. Adil Khan, 'Evaluation Capacity Building, An overview of current status, issues and option', in: *Evaluation*, 4-3, 1998, blz. 310-328; R. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 1993.
- 16 Adil Khan, a.w. noot 15.

Over de auteur

RIA BROUWERS is verbonden aan het Institute of Social Studies te Den Haag.

Ontwikkelingssamenwerking, Afrika en het bedrijfsleven

ANDRÉ DELLEVOET

IN NOVEMBER 2000 ZOND MINISTER VOOR Ontwikkelingssamenwerking Eveline Herfkens de nota *Ondernemen tegen Armoede* naar de Tweede Kamer. In de nota werd met nadruk erkend dat de particuliere sector (het formele en informele bedrijfsleven) in ontwikkelingslanden tweederde tot drievierde van het BNP voortbrengt en dat vooral de activiteiten van de particuliere sector zorgen voor werk en inkomsten.¹ De nota sloot goed aan bij studies van de Wereldbank en het UNDP waarin werd aangetoond dat werk en inkomsten de belangrijkste middelen vormen om te ontsnappen aan de armoede en dat ontwikkeling van de private sector hiervoor van wezenlijk belang is.²

Het doel van de nota *Ondernemen tegen Armoede* was beleid te ontwikkelen dat de particuliere sector stimuleert zijn potentieel waar te maken. Dit beleid wordt uitgevoerd op drie deelterreinen; het internationale niveau (o.a. handel, investeringen en schulden); het nationale niveau (o.a. democratisering, economische groei en infrastructuur); en directe steun aan het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden. Naar aanleiding van kritiek uit de Tweede Kamer besloot minister Herfkens het accent van haar beleid nog meer op het nationale niveau te leggen.

Sindsdien is het denken onder ambtenaren, politici en maatschappelijke organisaties nauwelijks veranderd. Niet directe ondersteuning maar versterking van de *enabling environment* (het internationale en nationale ondernemersklimaat) wordt als belangrijkste middel gezien om de particuliere sector te ondersteunen. In feite betekent dit continuering van bestaand beleid, waarin maatschappelijke organisaties, zoals de Medefinancieringsorganisaties (MFO's) en de overheid, een centrale rol vervullen bij duurzame armoedebestrijding. Het bedrijfsleven, zowel in Nederland als in ontwikkelingslanden, reageerde teleurgesteld: het gaat wel over ons, maar zonder ons.

De problemen inzake het gebrek aan een stimulerend klimaat op internationaal en nationaal niveau voor de economische ontwikkeling van sub-Sahara Afrika zijn structureel, maar de Nederlandse invloed hierop is zeer gering.

In dezelfde periode bracht de regering een beleidsnotitie uit over Afrika, waarin gekozen werd voor bevordering van veiligheid en stabiliteit enerzijds en goed bestuur en goed beleid anderzijds. Economische ontwikkeling kreeg echter nauwelijks aandacht.³

Wat betekenen deze beleidskeuzen voor Afrika ten zuiden van de Sahara? Is het accent in het huidige beleid op de *enabling environment* in plaats van directe ondersteuning van het bedrijfsleven gerechtvaardigd en biedt dat voldoende perspectieven voor de Afrikaanse landen om zich in de komende jaren te ontwikkelen? Het blijkt wel degelijk mogelijk beleidskeuzen te maken, zeker als het gaat om de vraag hoe het lokale bedrijfsleven het beste kan worden ondersteund. Ook bestaan er voor Afrika goede mogelijkheden op het niveau van bedrijven relaties te smeden tussen Noord en Zuid en zodoende ontwikkeling te stimuleren.

De internationale omgeving: één stap vooruit, twee achteruit

Ondanks dramatische oproepen aan de wereldgemeenschap tijdens de VN-topconferenties van de jaren negentig, waarvan Johannesburg in augustus 2002 voorlopig het sluitstuk vormde, duurt de adering van sub-Sahara Afrika voort. Feit is dat er meer geld uit Afrika vloeit dan er binnenkomt.

Handel. Afrikaanse landen krijgen nauwelijks een kans hun handelsbalans te verbeteren. Toegang tot de markten van de rijke landen is afgeschermd door quota, tarifaire en non-tarifaire belemmeringen (waar-

onder excessieve milieu- en kwaliteitseisen). Afrikaanse exporteurs worden ontmoedigd door hogere invoertarieven naarmate hun produkt meer toegevoegde waarde heeft. Alleen al door dit systeem van tariefescalatie lopen ontwikkelingslanden jaarlijks \$ 36 miljard mis (terwijl de totale hulp van de EU-lidstaten \$ 25 miljard bedraagt). Tegelijkertijd drukt dumping van gesubsidieerde landbouwprodukten uit de EU op de Afrikaanse markten de binnenlandse producenten weg. Bescherming is er niet, doordat in het kader van de EU-ACP-overeenkomst wederzijdse liberalisering van de markten is afgesproken, wat in het voordeel werkt van het sterkere Europese bedrijfsleven.

Buitenlandse investeringen. Directe Buitenlandse Investerings (DBI) worden door vrijwel alle ontwikkelingslanden gezien als belangrijke bron van kapitaal, werkgelegenheid en overdracht van kennis. De totale omvang van mondiale DBI bedroeg in 2001 nog \$ 760 miljard, waarvan Afrika slechts 1,5% (\$ 11 miljard) ontving. Vreemd is dit niet. Ondanks pogingen tot verbetering van de *enabling environment* door liberalisering en privatisering bevinden de meest extreme risico-landen zich nog altijd in sub-Sahara Afrika. Afgezien van de geringe omvang van de investeringen kunnen ook vraagtekens worden gezet bij de kwaliteit van DBI, bijvoorbeeld wanneer dit leidt tot terugvloeiën van kapitaal van dochter- naar moederbedrijf of schending van milieu- of sociale maatstaven.

Schulden. Vele Afrikaanse landen gaan gebukt onder een ondraaglijke schuldenlast. Voor schuldvermindering gelden echter niet de belangen van debiteuren, maar die van crediteuren, die vooral op stabilisatie gericht zijn en niet op ontwikkeling. Dat was al zo bij de plannen van Brady en Baker in de jaren tachtig en is nog steeds zo bij het meest recente initiatief inzake de *Highly Indebted Poor Countries* (HIPC). Ook dit plan ter kwijtschelding van substantiële schulden faalt, omdat de weinig fondsen ter beschikking worden gesteld voor te weinig landen onder te zware voorwaarden. Het gebrek aan vooruitgang blijkt duidelijk uit de cijfers. De totale schuldenlast van sub-Sahara Afrika bedroeg in 1991 \$ 183 miljard en in 2000 nog steeds \$ 185 miljard.⁴

Grondstoffen. De meeste Afrikaanse economieën zijn net als in de koloniale tijd nog sterk afhankelijk van de export van grondstoffen, primaire landbouwprodukten en mineralen. De ruilvoet van deze produkten ten opzichte van industriële produkten en diensten, die veelal worden geïmporteerd, is in de afgelopen decennia sterk verslechterd. Het meest recente voorbeeld is de inzakking van de koffiemarkt, waardoor koffie-exporterende landen als Kenia, Tanzania en Oeganda een groot deel van hun exportinkomsten zagen wegvallen. Pogingen de prijzen van grondstoffen te stabiliseren binnen het Gemeenschap-

pelijk Grondstoffenfonds faalden door de hoge kosten. Ook het organiseren van de producentenlanden, met als doel betere prijzen af te dwingen, mislukte vanwege uiteenlopende nationale belangen.

Hulpstromen. Bij gebrek aan buitenlandse investeringen en exporten blijft Afrika sterk afhankelijk van buitenlandse hulp. De omvang van de totale officiële ontwikkelingshulp (ODA) bedraagt jaarlijks circa \$ 55 miljard, waarvan in 2001 zo'n \$ 13 miljard naar sub-Sahara Afrika ging. In reële termen daalt de hulp sinds 1990. Om ontwikkeling op gang te brengen en armoede te bestrijden conform de millennium-doelstellingen, zoals halvering van de armoede in 2015, zou Afrika juist een *veelvoud* van de huidige hulp moeten ontvangen. Al in 1970 hebben de OESO-landen afgesproken 0,7% van hun BNP aan ODA te besteden. Dit streefcijfer is nooit gehaald, ondanks herhaaldelijke beloften van de donorgemeenschap. Het valt niet te verwachten dat deze toezeggingen in de nabije toekomst wel zullen worden nagekomen. Zo heeft de regering-Bush \$ 40 miljard per jaar gereserveerd voor de strijd tegen het terrorisme en bovendien belastingverlaging beloofd. De EU kampt door economische recessie en uitbreiding met tien lidstaten met aanzienlijke begrotingstekorten. Een begrotingsevenwicht wordt pas vanaf 2006 verwacht. Bovendien lijkt het draagvlak af te brokkelen door aanhoudende ontevredenheid over kwaliteit en effectiviteit van de hulp.

Uitzicht op verandering van deze situatie is er niet. Ten eerste omdat de rijke landen geen belang hebben bij verschuiving van welvaart en macht van *haves* naar *have-nots*. Dit bleek in het begin van de jaren tachtig al het struikelblok bij pogingen tot een Nieuwe Internationale Economische Orde (NIEO) te komen en kenmerkt nog steeds het conflict tussen Noord en Zuid. Ook de luidruchtige anti-globaliseringscampagnes in onze tijd doen hier niets aan af.

Een tweede reden waarom er weinig uitzicht is op verandering, is de zwakte van Afrika zelf. Het continent is sterk verdeeld en afhankelijk van buitenlandse donoren. Feit is dat het lot van Afrika in het Noorden wordt bepaald, of het nu de Amerikaanse Federal Reserve is (*dollarkoers*), de Londense termijnmarkten (*grondstoffenprijzen*) of de Club van Parijs (*bilaterale schulden*).

Hoewel het internationale niveau van groot belang is voor de positie van Afrikaanse landen, is het door de complexiteit en uiteenlopende belangen erg moeilijk grote vorderingen te boeken. Nederland heeft dit gemerkt bij zijn herhaaldelijk mislukte pogingen het Europese landbouwbeleid te hervormen.

De Nationale *Enabling Environment*: het glas is half leeg
Macro-economische stabiliteit. Sub-Sahara Afrika wist het afgelopen decennium indrukwekkende resultaten

te boeken op het gebied van inflatiebeteugeling, het op orde brengen van overheidsfinanciën en het behalen van een gemiddelde economische groei van meer dan 3% per jaar. Maar de situatie blijft uiterst broos. De groei sinds 1995 is grotendeels te danken aan gunstige weersomstandigheden of plotseling gestegen wereldmarktprijzen voor grondstoffen. Hoe kwetsbaar Afrika is voor deze variabele factoren, bleek eind 2002, toen opnieuw hongersnood dreigde voor 30 miljoen mensen in twaalf Afrikaanse landen. Bovendien wordt de groei teniet gedaan door de bevolkingsgroei en ziekten als malaria en HIV-Aids. In tientallen Afrikaanse landen was in de periode 1960-2000 sprake van een groei per hoofd van de bevolking van *min* 0,3%. Het BNP van geheel sub-Sahara Afrika, met uitzondering van Zuid-Afrika, komt overeen met dat van België. De inkomensongelijkheid is dramatisch. Meer dan 50% van de Afrikanen leeft op of onder de armoedegrens. Uitzicht op verbetering is er niet. De *Economic Sustainability Index* van de Economische Commissie voor Afrika toonde nog in 2000 aan dat circa tweederde van de Afrikaanse landen weinig uitzicht heeft op duurzame ontwikkeling.⁵

Politieke stabiliteit, goed bestuur en rechtsstaat. De wind van democratisering en pluralisme die sinds het einde van de Koude Oorlog over het Afrikaanse continent joeg, is 10 jaar later alweer geluwd. Democratisering en ontwikkeling van de rechtsstaat zijn in vele Afrikaanse landen nauwelijks van de grond gekomen. Er is hooguit sprake van façade-democratieën, waarbij de uitvoerende en wetgevende macht in elkaars verlengde liggen en de betrekkelijk onafhankelijke rechterlijke macht haar gezag door politiek ingrijpen keer op keer ondermijnd ziet. Persvrijheid is niet zozeer een verworvenheid van een zich emanciperende burgerlijke klasse, maar eerder een gunst van de overheid, die de vereiste verdraagzaamheid voor afwijkende meningen vaak niet kan opbrengen.

Voor goed werkende democratieën ontbreken de vereiste sociaal-economische, culturele, historische en politieke voorwaarden. Zo is de notie van het algemeen belang essentieel voor politieke besluitvorming, maar in het etnisch en sociaal sterk verdeelde Afrika amper aanwezig. Democratisering is vooral een endo-geen, maatschappelijk proces, dat nauwelijks van buitenaf te beïnvloeden is, zoals Mugabes regime in Zimbabwe de voltallige donorgemeenschap nog eens pijnlijk heeft ingepeperd.

De vrijwel permanente degeneratie van de economie en de samenleving heeft de publieke sector niet onberoerd gelaten. Incompetentie en corruptie vierten hoogtij. Afrikaanse landen mogen zich steevast verheugen in topscores op de landenlijst van *Transparency International*, een mede door Nederland gefinancierd instituut, dat corruptie overal ter wereld onderzoekt. Goed

bestuur is in dergelijke omstandigheden schaars.

Bevordering marktwerking. Na de onafhankelijkheid zagen de Afrikaanse politieke en ambtelijke elites zich als drager en ook begunstigde van ontwikkeling. Een sterke groei van de publieke sector, overheidsinterventie en -regulering op ieder niveau was het gevolg. Het lokale bedrijfsleven werd daarbij nauwelijks geduld. Staatsondernemingen werden opgezet, private ondernemingen genationaliseerd en grootschalige infrastructurele investeringen, evenals onderwijs en gezondheidszorg, werden uit het overheidsbudget gefinancierd. De financiële sector bleef bij deze ontwikkeling ver achter. Eén van de gevolgen was dat het Afrikaanse bedrijfsleven onderontwikkeld bleef en velen zich toelegden op financieel rendement en op handel.⁶ Elementaire zaken als eigendomsrechten waren slecht geregeld. De Peruaanse econoom Hernando de Soto heeft in zijn werk duidelijk gemaakt hoe doorslaggevend uniforme wetgeving en eigendomsrechten zijn voor het scheppen van kapitaal.⁷ Ook in sub-Sahara Afrika is grondeigendom beperkt en kunnen gebouwen niet als onderpand dienen, waardoor kapitalisering vrijwel onmogelijk is.

Onder druk van IMF en Wereldbank werden Afrikaanse overheden gedwongen hun economieën te liberaliseren en privatisering toe te staan. Dit heeft weliswaar geleid tot meer ruimte voor de private sector, maar er moet nog veel gebeuren. Belangrijke punten zijn: bevordering van mededinging, modernisering van douane en belastingen, verbetering van de financiële sector, organisatie van de particuliere sector in produkt- of bedrijfsschappen en verbetering van het zakenrecht (bijv. eigendomsverhoudingen).

Infrastructuur. De economische neergang van Afrika heeft de infrastructuur vernield. Sinds de koloniale tijd zijn in de meeste Afrikaanse landen bijna geen grote investeringen meer gedaan, noch in de 'harde' infrastructuur (wegen, viaducten, stuwdammen, nutsvoorzieningen, communicatie), noch in de 'zachte' infrastructuur (bijv. basisonderwijs en gezondheidszorg). Hoewel de donorgemeenschap veel middelen beschikbaar stelt om de sociale en fysieke infrastructuur op te lappen en uit te breiden, ontbreekt het lange-termijnperspectief. De nationale overheid ontbeert de economische (en dus belasting-) basis om de infrastructuur te onderhouden.

Het algehele beeld is onontkoombaar: sub-Sahara Afrika glijdt langzaam weg. De Afrikanen zelf geloven er al lang niet meer in. Lokale bedrijven investeren nauwelijks, de kapitaalvlucht is schrikbarend, de meest ondernemende Afrikanen steken in gammele bootjes wekelijks de Straat van Gibraltar over, terwijl de *brain drain* van hoogopgeleiden een permanente aderlating voor het continent vormt.

Het bedrijfsleven in Afrika: alleen gaat het niet

De noodzaak tot directe ondersteuning. Het Afrikaanse bedrijfsleven is nog nauwelijks tot wasdom gekomen. Meer dan de helft van de ondernemingen bevindt zich in de informele sector. Deze sector heeft door gebrek aan kapitaal een gering potentieel voor economische groei. Bedrijven in de formele sector zijn vaak klein en kampen met gebrek aan kapitaal, kennis en technologie. Afrikaanse exporteurs hebben onvoldoende besef van de werking van het internationale handelssysteem en van producteisen op het gebied van kwaliteit, standaardisatie, milieu- en (fyto)sanitaire aspecten of efficiënte produktiewijzen. Krediet is door onderontwikkeling van de financiële markten schaars, zeer kostbaar of alleen tegen onmogelijke voorwaarden beschikbaar.

De rol van buitenlandse investeerders. Aangezien binnenlandse besparingen en investeringen op een laag niveau zitten en de lokale particuliere sector met talrijke problemen kampt, zal de noodzakelijke groei voor een groot deel van buitenlandse investeerders afhangen. Investerings betekenen kapitaal, *know-how*, werkgelegenheid en toegang tot markten.

Ondanks de gebrekkige *enabling environment* in vele Afrikaanse landen wijzen enkele ontwikkelingen op een grotere rol van buitenlandse investeerders in de toekomstige Afrikaanse ontwikkeling. Ten eerste heeft de afgelopen twintig jaar de mondialisering van de economie een enorme vlucht genomen, waardoor zich internationale produktienetwerken vormden, zoals agrarische ketens voor tuinbouwproducten uit Oost- en Zuidelijk Afrika. Deze verschuiving van produktie naar ontwikkelingslanden heeft grote effecten teweeggebracht. Zo is de bloemsierteelt in Kenia goed voor een export van \$ 120 miljoen en 60.000 arbeidsplaatsen. In Zimbabwe was in 2000 de tuinbouwsector uitgegroeid tot de derde exportsector, met 80.000 banen, waarvan een belangrijk deel dank zij de sierteelt. Het International Trade Centre in Genève noemt andere potentiële exportsectoren, zoals katoen, vezels, textiel en kleding, visproducten, hout en houtproducten, oliezaden en hun producten, groenten, fruit en noten, specerijen, medicinale planten, toerisme en zakelijke dienstverlening.⁸ Ook meer traditionele publieke sectoren, zoals onderwijs en gezondheidszorg en drinkwater- en energievoorziening, bieden goede kansen aan het bedrijfsleven.

Ten tweede blijken deze activiteiten ook bijzonder winstgevend. Niet zelden wordt op kortere of langere termijn in Afrika een hoger rendement op investeringen behaald dan elders. Zaken doen in arme landen kan een nieuwe bron van groei, grotere *efficiency* en stimulans voor innovatie betekenen.⁹ Zo biedt de grootschalige urbanisatie in Afrika een kans met betaalbare massaproducten grote consumentenpopu-

laties te bereiken, hetgeen al tientallen jaren door Unilever en Heineken wordt bewezen. Ook wat kwaliteit betreft liggen er kansen duurzame produktie te bevorderen via bijv. certificatie van biologische, natuurlijke producten. Afrika is, net als ieder ander continent, een regio waar men prima zaken kan doen, ondanks risico's en moeilijkheden.¹⁰

Business to business

Brede thema's als de internationale schuldenproblematiek of gebrek aan sociale infrastructuur spelen onvoldoende in op de directe behoeften van de particuliere sector. Bovendien is het maar de vraag of bovengenoemde thema's allemaal even relevant zijn. Zo staat onder wetenschapslieden absoluut niet vast dat democratie en rechtsstaat noodzakelijk zijn voor economische ontwikkeling.¹¹ Veel bedrijven functioneren ook bij een gebrekkig ondernemersklimaat, zoals in Nigeria, Kenia en Zimbabwe. Essentiële factoren zijn dié factoren die het voortbestaan van het bedrijf op korte termijn bedreigen; dan gaat het over markttoegang, marktwerking en toegang tot produktiemiddelen als kennis en kapitaal.

Ontwikkelingssamenwerking kan in deze behoeften voorzien door een coherente strategie op te zetten, waarbij toegang tot de Europese markt wordt gekoppeld aan betere marktwerking op nationaal niveau (bijv. organisatie van het lokale bedrijfsleven) en directe ondersteuning van het bedrijfsleven in Afrikaanse landen (bijv. meer financieringsmogelijkheden, zoals leningen of garantstellingen).

Business-to-business-relaties. Bijzondere aandacht dient uit te gaan naar de steun aan het bedrijfsleven in Afrikaanse landen door stimulering van particuliere investeringen van Westerse ondernemingen en opbouw van duurzame, hoogwaardige ketens en *business-to-business*-relaties tussen Noord en Zuid. Zowel de Nederlandse als de lokale overheid en maatschappelijke organisaties dienen erop toe te zien dat deze investeringen worden ingebed in de lokale samenleving en ten goede komen aan de sociale- en economische ontwikkeling van Afrika.¹² Een goed voorbeeld van een dergelijke krachtenbundeling vormt het Programma Samenwerking Opkomende Markten (PSOM), waar Nederlandse bedrijven, mét hun lokale partners, het initiatief nemen tot een proefproject in een ontwikkelingsland, maar de overheid medefinanciert en toezicht houdt. Vaak zijn NGO's erbij betrokken. Binnen zo'n samenwerkingsverband ontstaat ook meer ruimte voor gelijkwaardigheid, wederkerigheid en zakelijkheid in plaats van naïef vertrouwen. Daarnaast draagt het bij aan verbetering van het ondernemersklimaat, maar dan *bottom-up*. Dat het niet bij mooie woorden is gebleven, bewijst PSOM, dat in enkele jaren is uitgegroeid tot circa tachtig proefpro-

jecten in tien landen, waaronder Ghana, Mozambique, Tanzania en Oeganda.¹³

Beleidsinstrumenten. Voor het smeden van dergelijke, intensieve vormen van publiek-private samenwerking kunnen reeds bestaande overheidsinstrumenten en organisaties worden gebruikt. De eerste stap is marktverkenning door handelsmissies, economische diplomatie, *matchmaking* en informatieverschaffing door de Economische Voorlichtingsdienst (EVD) of de *Netherlands African Business Council* (NABC). Een tweede stap ligt op het gebied van haalbaarheidsstudies en Technische Assistentie (Programma Economische Samenwerkingsprojecten [PESP] en Investeringspromotie en Technische Assistentie [IPTA]), gevolgd door proefprojecten (PSOM). Ten slotte zou dit traject moeten uitmonden in commercieel haalbare en duurzame investeringen, financieel ondersteund met leningen en garanties door zowel multilaterale (*International Finance Corporation*, IFC) als bilaterale instellingen, zoals de Nederlandse ontwikkelingsbank FMO en de Nederlandse Investeringsbank NIB. Voor politieke risico's kunnen de bedrijven zich dan verzekeren bij de Nederlandse krediethernverzekeringsmaatschappij NCM.

De inzet van deze instrumenten verloopt helaas nog niet optimaal. Beperkingen doen zich voor op het gebied van landenlijsten, criteria en beperkte budgetten. Ook ontbreekt samenhang. Overigens gaat het niet om opeenstapeling van subsidies ten behoeve van het Nederlandse bedrijfsleven, maar om het potentieel en de meerwaarde van de particuliere sector bij ontwikkeling tot hun recht te laten komen. Dit kan worden benadrukt door het schenkings- en subsidiekarakter van het instrument te laten afnemen naarmate de activiteit commercieel haalbaarder wordt en het rendement toeneemt.

Voorwaarde is het voorkomen van marktverstoring. Ook is differentiatie gewenst. Zo zullen financiële bijdragen aan *multinationals* wellicht onnodig zijn, maar kan economische diplomatie meer effect sorteren. Anderzijds zal het midden- en kleinbedrijf beter geholpen zijn met concrete, financiële ondersteuning.

Het potentieel van een dergelijke publiek-private samenwerking, dat wil zeggen ontwikkelingssamenwerking samen met het bedrijfsleven, voor Afrika is groot. Het is concreet, resultaatgericht en ontwikkelingsrelevant. Het bevordert zowel horizontaal (van handelsmissies tot commerciële investeringen) als verticaal (bedrijfslevenniveau tot internationaal niveau) economische ontwikkeling via de particuliere sector. Door partnerschap van overheid, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties biedt de strategie uitgangspunten voor groei die ten goede komt aan de armsten (*pro-poor growth*) en spoort met Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO). Zo kunnen centra ontstaan van duurzame bedrijfsactiviteiten die

wél aan de wereldeconomie deelnemen. Een kritische massa wordt echter pas bereikt als dit beleid op Europees niveau wordt uitgevoerd.

Conclusie

De gesignaleerde problemen inzake het gebrek aan *enabling environment* op internationaal en nationaal niveau voor de economische ontwikkeling van sub-Sahara Afrika zijn niet van korte duur, maar structureel. De Nederlandse invloed hierop is zeer gering. Hoewel bevordering van die *enabling environment* wellicht het grootste effect heeft op Afrika's ontwikkeling, wordt hier tegelijkertijd het minste vooruitgang geboekt. Afrika's economische ontwikkeling is grotendeels gestagneerd of neemt zelfs af. Indien het tij zou moeten worden gekeerd, is juist versnelde economische groei vereist, die ver boven de bevolkingsgroei uitkomt. Hiervoor is betrokkenheid van de particuliere sector doorslaggevend. Het beleid zou dan ook duidelijke keuzen moeten maken ten behoeve van ondersteuning van het Afrikaanse bedrijfsleven op alle drie niveaus. In plaats van verbetering van de *enabling environment* dient het accent ook méér te liggen op directe deelname van de overheid aan de opbouw van duurzame *business-to-business*-relaties. In het bijzonder dient het instrumentarium in Nederland voor bevordering van handel en investeringen te worden vergroot en geharmoniseerd. Op dat niveau is veel potentieel nog onbenut.

Wat de hulpkanalen betreft is dit een pleidooi voor een vierde kanaal: naast de bilaterale, multilaterale en 'civiele' (*civil society*) kanalen, nu ook een 'bulaal' (*business*) kanaal. Dit leidt tot onvermijdelijke verschuiving in bestedingen. Als men erkent dat het bedrijfsleven de belangrijkste bron is van werk en inkomen en dus onontbeerlijk is voor armoedebestrijding, dan is het niet te rechtvaardigen dat zoveel geld naar het multilaterale kanaal gaat, waar het voor een groot deel opgaat aan technische assistentie, beheerskosten en capaciteitsopbouw, terwijl het bedrijfsleven daarentegen slechts circa 5% ontvangt van de ODA-begroting. Het zal niet altijd een kwestie van geld zijn, maar financiële middelen zijn wél essentieel.

Het opbouwen van *business-to-business*-relaties tussen Afrika en Nederland biedt nieuwe perspectieven tot economische ontwikkeling die ook ten goede komt aan de armen. Bovendien sluit ontwikkelingssamenwerking op deze manier beter aan bij de grote lijn in de internationale ontwikkelingen, in het bijzonder de sterke groei van de directe buitenlandse investeringen, die een veelvoud van de ODA omvatten. Hiermee is niet gezegd dat ontwikkelingssamenwerking het bedrijfsleven kritiekloos moet omarmen als reddingsboei voor Afrika. Er zijn natuurlijk duidelijke rand-

voorwaarden nodig om dit beleid effectief te maken, zoals intensieve publiek-private samenwerkingsvormen. Het bovenstaande behelst wél een pleidooi de verhouding met Afrika uit de hulpsfeer te halen en in het algemener kader van de internationale, economische betrekkingen te plaatsen.

Noten

- 1 *Ondernemen tegen Armoede, Notitie over Economie en Ontwikkeling*, Den Haag, 2000.
- 2 IFC, *Paths out of Poverty, The Role of Private Enterprise in Developing Countries*, Washington, 2000. Zie ook het SER-advies, *De Particuliere Sector in Internationale Samenwerking*, Den Haag: Sociaal-Economische Raad, 1997.
- 3 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Afrika Notitie*, Den Haag, 2000. Evenals in de notitie wordt in dit artikel met Afrika steeds sub-Sahara Afrika bedoeld.
- 4 *African Development Indicators 2002*, Washington D.C.: World Bank, 2002. De cijfers zijn gecorrigeerd op basis van huidige prijzen.
- 5 De index is gebaseerd op 21 indicatoren, waaronder transactiekosten, afhankelijkheid, macro-economische kosten en ontwikkeling van menselijk kapitaal. Zie K.Y Amoako, *Perspectives on Africa's Development*, Economic Commission for Africa, mei 2000.
- 6 Zie Roger Tangri, *Parastatals, Privatization & Private Enterprise: The Politics of Patronage in Africa*, Oxford, 1999.

- 7 Zie *Internationale Samenwerking*, juli/augustus 2001, blz. 13-15.
- 8 International Trade Centre, UNCTAD/WTO, *Converting LDC Export Opportunities into Business, A Strategic Response*, Genève, 2001.
- 9 Zie C.K. Prahalad en A. Hammond, 'Serving the World's Poor, Profitably', in: *Harvard Business Review*, september 2002.
- 10 Dit bleek ook tijdens een recent seminar dat Senter en FMO organiseerden met circa 100 Nederlandse bedrijven. De papers zijn gebundeld in: André Dellevoet (red.), *Africa in Business*, Den Haag, 2002.
- 11 Rob Buijtenhuijs en Céline Thiriot, *Democratization in Sub-Saharan Africa 1992-1995, an overview of the literature*, Leiden: Afrika-Studiecentrum, 1995, blz. 107-110.
- 12 M. Ph. Hillen en N. van Geelen, *Afrika-Europa, Wederzijdse Kansen in de Nieuwe Economie*, Den Haag, 2000.
- 13 In november 2002 werd de *mid-term*-evaluatie van het programma naar de Kamer gestuurd. De resultaten waren zodanig positief, dat de Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking, Agnes van Ardenne, besloot het programma aanzienlijk uit te breiden. Projectvoorbeelden zijn te zien op: www.senter.nl/psom.

Over de auteur

Mr. Drs A.J.F. DELLEVOET is verbonden aan het ministerie van Buitenlandse Zaken. Hij is thans gedetacheerd bij Senter, een agentschap van het ministerie van Economische Zaken.

Nieuw in de Clingendael-Essay reeks

Bescherming van minderheden als criterium bij EU-uitbreiding: de Europese Commissie en Midden-Europa

door J.W. van der Meulen

In deze analyse van de rapportage van de Europese Commissie over bescherming van minderheden in Centraal-Europa wordt betreurd dat niet is uitgegaan van één of meer leidende beginselen. In het bijzonder het discriminatieverbod, zoals vastgelegd in het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten, zou een handzame basis hebben gevormd. In plaats hiervan heeft de Commissie verlangens geuit die per land en per minderheid verschillen, die vaak op gespannen voet met elkaar staan, en die bovendien in een aantal gevallen geen internationaal-juridische basis hebben.

De auteur van dit Essay, J.W. van der Meulen, is als medewerker voor Centraal- en Oost-Europa verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael. Hij constateert onder meer dat ten aanzien van de Roma de nadruk sterk ligt op integratie, wat inhoudt dat deze minderheid een stuk van haar identiteit zou moeten inleveren. Daarentegen steunt de Commissie wat betreft de Hongaarse minderheden in Slowakije en Roemenië omstrede verlangens wat betreft parallel onderwijs, vormen van autonomie en collectieve deelname aan de politieke besluitvorming op centraal niveau.

Dit Clingendael-essay is verkrijgbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' of door overmaking van Euro 7,50 op giro 924999 t.n.v. Instituut Clingendael te Den Haag o.v.v. 'Bescherming Minderheden'. Informatie bij de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael, tel.: 070-3746622/605. Dit essay is ook te downloaden van de Clingendael website: www.clingendael.nl.

Rwanda in de Grote-Merenregio: buitenlandse expansie, binnenlandse onderdrukking

JEROEN CORDUWENER

SUN CITY – EEN LUXUEUS RESORT AAN DE westkust van Zuid-Afrika – moet de geschiedenis ingaan als de Afrikaanse variant van de Vrede van Versailles. In augustus 2002 werd daar het vredesakkoord getekend dat een einde moet maken aan de zes jaar durende oorlog in het hart van Afrika, een conflict dat door zijn omvang én de betrokkenheid van vele Afrikaanse landen ook wel de Eerste Afrikaanse Wereldoorlog wordt genoemd.

Wat in 1996 begon als een (geslaagde) coup tegen de Zairese president Mobutu, eindigde in 2002 als een gruwelijke oorlog in het inmiddels tot Democratische Republiek Congo (DRC) omgedoopte land. Die oorlog had de buurlanden Angola, Burundi, Congo-Brazzaville, Rwanda en Oeganda meegezogen, maar ook voor kortere of langere tijd Namibië, Sudan, Tsjaad en Zimbabwe, terwijl bij de pogingen tot vrede onder meer Botswana, Gabon, Kenia, Nigeria, Zambia en Zuid-Afrika betrokken waren.

President Joseph Kabila van de DRC zette samen met zijn Rwandese collega Paul Kagame in augustus 2002 zijn handtekening onder het vredesakkoord van Sun City, nadat twee eerdere pogingen (Lusaka, 1999; Pretoria, 2001) tot niets hadden geleid. Kabila en Kagame personificeren de hoofdrolspelers in de oorlog: Congo contra Rwanda. Uitgangspunt is een plan dat al maanden eerder door de Verenigde Naties en de Europese Unie was bedacht, maar lange tijd als onuitvoerbaar terzijde was geschoven.

Kern van dat plan is dat alle buitenlandse troepen van het strijdtoneel in het oosten van Congo verdwijnen. In de praktijk gaat het om Angola en Zimbabwe, die aan de zijde van Kabila vechten, en Burundi, Rwanda en Oeganda, die een wisselend aantal Congolese rebellenroeperingen steunen en daarnaast ook zelfstandig militair actief zijn in Congo. Het plan beoogt bovendien het hoofdmotief weg te halen voor

Rwanda is een riskante factor geworden in het hart van Afrika, alle pogingen van de internationale gemeenschap (donoren, politiek, diplomatie) ten spijt om na de genocide van 1994 het tegendeel te bewerkstelligen.

de officiële aanwezigheid van het Rwandese leger, namelijk de ontmanteling door Kabila van de gevreesde *Interahamwe*. Dat zijn de Hutu's die in 1994 verantwoordelijk waren voor de genocide in Rwanda en van wie een restant van circa 12.000 sindsdien in de jungle van Congo rondzwerft, op zoek naar mogelijkheden Rwanda aan te vallen. In ruil voor ontwapening van deze moordskaders belooft Kagame in het Sun City-akkoord terugtrekking van zijn leger, officieel 30.000 soldaten. Nadien heeft Kabila ook afzonderlijke akkoorden gesloten met Angola, Burundi en Zimbabwe, waarin de terugtrekking van hun legers wordt afgesproken. Een waarnemingsmacht van de VN ziet toe op naleving van al deze afspraken.

De oorlog in Congo heeft de afgelopen zes jaar vooral het oostelijk deel van het land (ter grootte van geheel Frankrijk) in alle opzichten verwoest. Volgens ontwikkelings- en mensenrechtenorganisaties als het International Rescue Committee, Oxfam en Human Rights Watch zijn drie miljoen mensen omgekomen, direct of indirect ten gevolge van de strijd. De complete infrastructuur op het gebied van gezondheidszorg en onderwijs is ingestort; en op het platteland en in de steden is de voedselvoorziening weggevaagd, terwijl de lokale economie vrijwel tot stilstand is gekomen. Er heerst een humanitair drama dat in de wereld haar weerga niet kent, al was het maar omdat er internationaal nauwelijks belangstelling voor is, zo rapporteren organisaties als Artsen zonder Grenzen,

de katholieke kerk en lokale mensenrechtenactivisten.

Dat tegen die achtergrond een vredesakkoord is gesloten, is daarom uit humanitair opzicht wel te verklaren. Er speelt bovendien een aantal andere factoren die de strijdende partijen wat nader tot elkaar hebben gebracht. De DRC is letterlijk oorlogsmoe én oorlogsarm – het land zit financieel en economisch geheel aan de grond. Om die redenen had Kabila in de maanden voorafgaand aan 'Sun City' al wat voorbereidende akkoorden gesloten met diverse Congolese rebellen-groeperingen.

Congo's bondgenoot Angola heeft in mei 2002 een einde gemaakt aan zijn 'eigen', meer dan dertig jaar durende burgeroorlog. Het land maakt zich op voor vrede, verzoening en wederopbouw; daarin past niet dat zijn militairen nog elders actief zijn. Voor Burundi is de oorlog in Congo een blok aan het been, omdat het in eigen land genoeg te stellen heeft met een gewelddadige burgeroorlog, die in tien jaar tijd al aan meer dan een half miljoen burgers het leven heeft gekost. De enige reden voor Burundi's aanwezigheid in de DRC was het bestrijden van de Burundese rebellen die de oorlog daar benutten als uitvalsbasis voor de strijd in Burundi zelf.

Rest de vraag wat Rwanda, Oeganda en Zimbabwe bewoog een einde te maken aan de oorlog in de DRC. Om met de laatste te beginnen: Zimbabwe was de bondgenoot van Kabila en aanwezigheid in Congo ontbeerde elke legitimatie vanaf het moment dat de president van de DRC de vrede tekende met zijn tegenstanders.

Oeganda heeft altijd al wat moeite gehad met een verklaring voor zijn militaire aanwezigheid in het oosten van Congo. Officieel heette het dat er Oegandese rebellen werden bestreden die in Oeganda een bedreiging voor de binnenlandse veiligheid betekenden. Vergelijkbaar met de argumentatie van Rwanda, dat in Congo op jacht was op Hutu-rebellen. Kabila belooft in het Sun-City-akkoord die rebellen van Burundese, Oegandese én Rwandese kant op te zoeken, te ontwapenen en over te dragen aan de autoriteiten in respectievelijk Bujumbura, Kampala en Kigali.

Garanties in vredesakkoord van Sun City

Het vredesakkoord is in het licht van deze argumenten misschien wel logisch, maar daarom nog niet verklaarbaar. Want al deze argumenten golden natuurlijk ook in de jaren voorafgaand aan augustus 2002, bijvoorbeeld bij de akkoorden van Lusaka (1999) en Pretoria (2001). Die werden echter nimmer nageleefd. De vraag is dus vooral waar de garanties zijn dat de wapens in Congo nu wél voorgoed zwijgen.

Die waarborgen mogen dan op papier in het akkoord zijn vastgelegd, in de praktijk ligt dat anders.

De zes jaar durende oorlog heeft vooral in het oosten van Congo een situatie gecreëerd waarin wetteloosheid en geweld het leven van alle dag en iedereen bepalen; waarin het overheidsgezag (toch al duizenden kilometers ver weg in Kinshasa) volledig is weggevaagd, en waarin de Democratische Republiek Congo als staat *de facto* is opgehouden te bestaan.

Veel ingrijpender is dat enkele van de landen die elkaar de afgelopen jaren op Congolees territorium bestreden, economisch, politiek én militair bezit hebben genomen van grote delen van de DRC. Slechts enkele maanden ná 'Sun City' publiceerden de Verenigde Naties een rapport van een speciale werkgroep, die de illegale exploitatie van natuurlijke rijkdommen en andere vormen van welvaart van de DRC onderzocht. Het VN-Panel, zoals de werkgroep officieel heet, constateert dat de rijkdommen in het oosten van Congo door de strijdende partijen worden leeggeroofd. Diamant, koper, coltan (een mineraal dat gebruikt wordt in de mobiele telefonie) en andere delfstoffen worden op grote schaal het land uit gesmokkeld en op de wereldmarkt verkocht.

Internationale plundering van Congo

De namen van de daders – het VN-panel duidt ze zonder uitzondering als *dieven* aan – staan nauwkeurig vermeld. Het gaat om Amerikanen, Belgen, Duitsers, Israëliërs, Libanezen, Nederlanders en Zuid-Afrikanen, aan de kant van afnemers, tussenhandel en eindbestemmingen. De organisatoren, ondernemers en exploitanten aan het begin van de commerciële lijn zijn Congolezen, Rwandezen, Oegandezen en Zimbabweanen.

De oorlog in Congo wordt door het VN-Panel getypeerd als economische plundering. Het land is opgedeeld in invloedssferen door en tussen Congo, Rwanda, Uganda en Zimbabwe. Daaruit valt de strijd te verklaren: het gaat om bezit van mijnen en rijkdommen, niet in de eerste plaats om militair gewin.

De met name genoemde generaals, ministers en anderen die betrokken zijn bij en verantwoordelijk zijn voor de strijd, gaan zich volgens het VN-panel vooral te buiten aan illegale exploitatie en roof van delfstoffen. Bataljons worden ingezet voor bewaking van diamant-, coltan- en kopermijnen; hoge officieren zien toe op exploitatie, en steken de opbrengsten in eigen zak. Het gaat niet om kleine bedragen: er worden omzetten gemaakt van een half miljoen dollar per maand per persoon. In deze illegale *business* zijn honderden personen actief.

In de afgelopen twee jaar had het VN-panel al twee rapporten gepubliceerd, telkens met dezelfde constateringen. Verschil van dit derde rapport met de twee eerdere versies is dat een direct verband wordt gelegd met de oorzaak van de 'Eerste Afrikaanse Wereldoor-

log'. En ook met het einde daarvan, althans – zo zeggen de VN-rapporteurs – het vermeende einde. Want de illegale exploitatie van delfstoffen door buitenlanders in Congo is al zó georganiseerd en diep in de samenleving verankerd, dat 'de fysieke aanwezigheid van een leger niet meer nodig is'. Juist dát verklaart meer over het in augustus gesloten vredesakkoord dan alle voorgaande argumenten. Roven *zonder de dure aanwezigheid van soldaten is natuurlijk voordeliger dan met*.

Het VN-panel maakt onderscheid tussen de manier waarop de diverse mogendheden Congo bestelen. In het geval van Congo, Oeganda en Zimbabwe zijn vooral afzonderlijke hoge militairen en ministers actief en/of direct verantwoordelijk. Natuurlijk zijn er verbanden te leggen met de regering, maar er is geen sprake van organisatiestructuur en het rechtstreeks billijken door de regeringen van de illegale operaties.

Verdere Rwandese expansie en infiltratie

Anders ligt dat met Rwanda. Daar is wel degelijk sprake van een georganiseerde en door de regering gelegaliseerde structuur. In Kigali functioneert een speciale 'Congo-Desk', waarin hoge militairen en politici het beleid ten aanzien van diamanten- en coltan-export uit Congo organiseren. Er zijn directe (familie-)verbanden met o.a. Kagame. Het VN-panel waarschuwt dan ook voor de verwachtingen van 'Sun City': 'De recente terugtrekking van Rwandese troepen moet niet worden geïnterpreteerd als teken van Rwandese bereidheid het conflict in Congo te beëindigen. Economische exploitatie gaat gewoon door, op andere wijze.' Overigens heeft Rwanda volgens Congolese mensenrechtenorganisaties lang niet al zijn soldaten teruggetrokken: enkele duizenden bewaken nog steeds diamant- en coltanmijnen.

Rwanda heeft in de maanden voorafgaand aan 'Sun City' zijn permanente positie in Oost-Congo ook via andere dan militaire kanalen verzekerd. Tienduizenden Rwandese Hutu's en Tutsi's hebben een Congolees paspoort gekregen, het openbaar bestuur is grotendeels overgenomen door Congolese Tutsi's (etnisch verwant aan Rwandese Tutsi's), het lokale Congolese rebellenleger is geïnfiltrerd door Rwandese soldaten, en de lokale burgerwacht is volgens Rwandees model én manschappen opgezet. Voorts is de economie op Rwanda georiënteerd: niet alleen verloopt de export van rijkdommen via Kigali, ook de import van noodzakelijke levensbehoeften is in handen van de Rwandese zakenwereld. De officiële muntsoort in de Oost-Congolese Kivu-provincies is sinds kort nota bene de Rwandese franc in plaats van de Congolese. Volgens de meest recente en door de Rwandese regering gepu-

bliceerde cijfers dankte Rwanda in 2001 zijn economische groei van 6% uitsluitend aan de export van coltan – dat nauwelijks in Rwanda zelf wordt gewonnen.

Rwanda behoort tot de kleinste landen van Afrika. Het is met *acht miljoen inwoners* zo groot als Nederland en het dichtstbevolkt van dat continent. Die overbevolking leidt tot een chronisch gebrek aan grond, hetgeen met de groei van de bevolking alleen maar nijpender wordt. Volgens het bevolkingsfonds van de Verenigde Naties heeft Rwanda over vijftien jaar niet minder dan *twintig miljoen inwoners*.

Dat is één van de redenen waarom het land expansie zoekt en meent te moeten vinden in buurland Congo. Dat land ligt volgens Rwanda historisch voor de hand. Vier jaar geleden al rechtvaardigde de toenmalige Rwandese president Pasteur Bizimungu de Rwandese expansie in Congo met verwijzing naar het prekoloniale verleden, toen Rwandese koningen tot ver in het oosten van Congo heersten. De huidige aanwezigheid van zowel Tutsi's als Hutu's in het buurland is daarvan inderdaad het levend bewijs: velen van hen hebben overgrootouders die zich in de negentiende eeuw in de Congolese bergen vestigden.

Het probleem zit dus in Rwanda

De overbevolking in Rwanda in 1994 was één van de oorzaken die leidden tot de gruwelijke moord van tienduizenden Hutu's op honderdduizenden (vooral) Tutsi's. Die doodsangst van de Hutu's dat de Tutsi's hen wilden overheersen en verdrijven, leeft nog steeds in Rwanda. Maar het geldt ook omgekeerd: de Tutsi's vrezen op hun beurt dat ze opnieuw slachtoffer worden, zoals in 1994. Het trauma van de genocide, en alles wat daaraan vooraf is gegaan, heeft diepe wonden geslagen in de Rwandese samenleving. In Rwanda ontzeggen Tutsi's en Hutu's elkaar het recht samen te leven, maar vooral samen te regeren in één land.

De huidige door Tutsi's gedomineerde regering bestaat uit mensen die meer dan dertig jaar lang in de diaspora van Amerika en Uganda hebben moeten wachten tot ze konden terugkeren naar hun vaderland. En dat moest dan nog gewapenderhand gebeuren, met een burgeroorlog tegen hun Hutu-landgenoten. Zoals zij dertig jaar in den vreemde verkeerden, zo hebben ze op hun beurt Hutu's naar een diaspora in Congo, Amerika en Europa verdreven. Voor de Tutsi's was de burgeroorlog van 1990-1994 in de eerste plaats het terugwinnen van de macht, die aan hen (of hun ouders) in 1959 was ontnomen door een monsterverbond van Hutu's en Belgen – kort voor de onafhankelijkheid.

Die burgeroorlog mondde uiteindelijk uit in de gruwelijkheden van de genocide van 1994. Cynisch

genoeg kostte het conflict niet alleen honderdduizenden Tutsi's het leven, maar leverde het tegelijkertijd óók de overwinning op van de Tutsi-diaspora uit Oeganda. De genocide sterkte de nieuwe machthebbers in de overtuiging dat met Hutu's niet kan worden samengewerkt. Maar het belangrijkste is dat zij niet vanuit de diaspora gewapenderhand bezit hebben genomen van Rwanda om de macht vervolgens te delen of uit handen te geven.

Verzoening en wederopbouw zijn onder die omstandigheden niet alleen duivels moeilijk, ze kunnen bovendien het in vele decennia opgebouwd wantrouwen niet wegnemen. De Hutu's willen niet overheerst worden door een Tutsi-minderheid (zoals nu het geval is), de Tutsi's vrezen bij een Hutu-bewind een herhaling van 1994 of elke andere equivalent daarvan.

De internationale gemeenschap stuurt aan op een deling van de macht tussen Hutu's en Tutsi's. Dat is de basis voor vrede, zo luidt de boodschap van de tientallen internationale bemiddelaars (Europese Unie, Verenigde Naties en afzonderlijke landen, zoals Frankrijk, België, de Verenigde Staten, Groot-Britannië en Nederland). Het is een alleszins respectabel en te verdedigen standpunt, maar een schier onmogelijke opgave in het licht van bovengeschetst wantrouwen.

En het gaat om méér dan wantrouwen alleen. Het huidige Rwandese regime heeft géén belang bij eenheid, als dat een ander – voor haar veel belangrijker – streven in de weg staat: expansie in de regio van de Grote Meren. De consequenties daarvan zijn de afgelopen jaren wel duidelijk geworden in Congo. Tegelijkertijd is dat ook een bewijs dat al die pogingen van internationale donoren en ontwikkelingsorganisaties om vrede en verzoening te bewerkstelligen nauwelijks werken. Het huidige Rwandese regime heeft een uitstekende balans gevonden tussen uitdragen van een imago van redelijkheid en verzoening enerzijds en anderzijds uitvoering van een eigen politiek van repressie en expansie.

Sinds 1994 ontving Rwanda van de internationale gemeenschap miljarden dollars aan hulp voor maatschappelijke en fysieke wederopbouw. Tegelijkertijd voerde het een dure oorlog in Congo, die volgens o.a. het rapport van het VN-panel grotendeels betaald werd door opbrengsten uit de illegale exploitatie van mijnen. Internationale donoren plaatsten pas vraagtekens bij de discrepantie tussen die twee zaken, toen Rwanda het vredesakkoord van 1999 in Lusaka weigerde uit te voeren. Internationale druk op Rwanda leidde mede tot beëindiging van de oorlog in Congo – maar niet dan nadat de regering in Kigali de toezegging had gekregen dat de *interahamwe* wordt opgevoerd. Rwanda wist de internationale politieke en diplomatieke agenda in deze goed te bespelen. De

afzijdigheid van de internationale gemeenschap voor en tijdens het voltrekken van de genocide ligt in Kigali uiterst gevoelig en heeft al tot herhaalde uitbranders aan het adres van vooral de Verenigde Naties geleid. Maar Rwanda heeft de tijd ná Lusaka vooral benut om zich economisch, politieke én militair al definitief in Oost-Congo te vestigen.

Blijvende Rwandese expansie

Die expansiepolitiek van het huidige door Tutsi's gedomineerde Rwandese regime begon in feite al in 1990, toen het toenmalige guerrillaleger van vrijwel louter Tutsi's vanuit Oeganda Rwanda binnenviel. Een jaar later al ontketende Rwanda de eerste rebellie in Oost-Congo, wat in 1996 leidde tot de coup van Laurent Désiré Kabila tegen Mobutu. Toen het Rwandese Tutsi-regime twee jaar nadien bij Kabila in ongenade viel, steunde het bewind actief het verzet tegen deze zelf in het zadel geholpen Congolese president. De expansie is onlangs afgerond met de vrede van Sun City – vooral met de hier gemelde verborgen resultaten daarvan. Rwanda heeft zich *de facto* in de Oost-Congolese Kivu-provincies gevestigd.

Het is niet de hele Rwandese samenleving die deze opmars op gang brengt en ondersteunt. Het gaat om een relatief klein maar invloedrijk aantal machthebbers in Kigali. Wat hen bindt, is hun doorgaans gezamenlijk verblijf in Oeganda en daarmee tegelijkertijd het gemis aan een persoonlijk verleden in Rwanda. Hun voertaal is – naast het lokale *kinyarwanda* – Engels, dat ze dan ook bóven het Frans in Rwanda hebben geïntroduceerd, omdat ze dat in Oeganda gewend waren. Zij hebben de afgelopen jaren economisch, militair en politiek de macht naar zich toegetrokken.

In maart 2000 leidde dat onder meer tot het vertrek van de Hutu-president Bizimungu, die in het binnenland het symbool was van verzoening, maar in het buitenland totaal werd overvleugeld door zijn vice-president Kagame. De laatste nam zijn plaats in en bouwde verder voort op de macht van de belangrijkste Tutsi-partij RPF. Binnen die RPF is er overigens weer een beperkt aantal lieden die de werkelijke macht in Rwanda hebben. President Kagame heeft rond zich een schare adviseurs verzameld wier functies een exacte afspiegeling zijn van de portefeuilles van de ministeries.

In het kabinet zitten weliswaar Hutu-ministers, maar het zijn de adviseurs van de president die de politiek bepalen. Zo werden de onderhandelingen in Sun City niet gevoerd door de ministers van buitenlandse zaken of defensie, maar door hun 'counterpartners' uit Kagames kring. Zij zijn een stabiele factor: de departementen lijken veel op bijenkorven. De

afgelopen acht jaar kwamen en gingen meer dan vijftig ministers. Velen van hen vluchtten naar het buitenland.

Binnenlandse onderdrukking

In Rwanda spreekt men openlijk over een nieuwe *akazu*, de term die onder het vorige, Hutu-regime gebruikt werd voor de kleine elite rond de president, die de werkelijke macht in handen had en onder meer verantwoordelijk wordt gehouden voor de organisatie van de genocide. Oppositie wordt in dit klimaat in Rwanda niet getolereerd. Oprichting van nieuwe politieke partijen is verboden. De vorige president Bizimungu zit om die reden gevangen. Hij wilde een nieuwe beweging stichten, die zich teweer stelde tegen de toenemende marginalisering van Hutu's. Na de eerste presentatie in mei 2001 werd hij onder huis-arrest geplaatst en een jaar later in de cel gezet.

Vrije pers staat onder zware druk. Niet vanwege censuur – die is er officieel niet – wel omdat de regering journalisten laat vastzetten of adverteerders onder druk zet contracten terug te trekken. Mensenrechtenorganisaties klagen over gebrek aan speelruimte; ze zijn door regeringsfunctionarissen zelfs geïnfiltrated.

De toenemende repressie wordt door westerse diplomaten wel geconstateerd. Ze brengen die vooral in verband met de presidents- en parlementsverkiezingen, die medio 2003 worden gehouden. Het zijn notabene de eerste verkiezingen na de onafhankelijkheid. De afgelopen maanden hebben op lokaal en regionaal niveau al verkiezingen plaatsgevonden. De toen direct gekozen bestuurders kiezen straks parlement en president. Dit indirecte kiesstelsel is volgens mensenrechtenorganisaties door de RPF benut om de verkiezingen alvast naar haar hand te zetten. Uit een interne lijst van het kabinet blijkt dat de sleutelposities van burgemeesters, gouverneurs, op ministeries, in de rechterlijke macht, belangrijke adviescommissies, radio, televisie en onderwijs worden gedomineerd door de RPF.

Zo heeft Rwanda de afgelopen acht jaar een positie opgebouwd van interne repressie en agressieve expansie naar de buurlanden. Dat gold niet alleen Congo, maar ook met Oeganda is in de afgelopen twee jaar een heftige strijd gevoerd om de hegemonie in de regio – vooralsnog zonder duidelijke winst voor één van beide. Het conflict met Oeganda is des te opmerkelijker omdat Kagame een persoonlijke strijdmakker en bondgenoot was van Oeganda's president Museveni.

Daarmee is het bergstaartje een riskante factor geworden in het hart van Afrika – alle pogingen van de internationale gemeenschap (donoren, politiek, diplomatie) ten spijt om ná de genocide van 1994 het tegendeel te bewerkstelligen. Het expansief gedrag van Rwanda valt met internationale hulpmiddelen

moeilijk af te leren. Bovendien liggen er legitieme vragen aan ten grondslag – zoals het nijpend grondgebrek in Rwanda, waarvoor internationaal wél oplossingen gevonden moeten worden. Het is zinvol daarop serieus in te gaan, vooral ook met het oog op een duurzame vrede.

Serieus betekent onder meer dat Westerlingen goed moeten luisteren wat Rwandezen bedoelen in onderhandelingen. Een voorbeeld. De recente vrijlating van 40.000 verdachten van de genocide uit de gevangenissen van Rwanda werd internationaal met applaus verwelkomd, niet het minst omdat Kagame daarmee een humanitair gebaar van rechtvaardigheid wilde maken. Wat hij niet zei was dat hij op deze manier, letterlijk en figuurlijk, ruimte had gegeven aan 40.000 potentiële aanhangers voor zijn herverkiezing als president. Wie als Westerling onvoldoende oog heeft voor dergelijke onuitgesproken signalen, verdwaalt al snel in de Rwandese diplomatie. Ook dat is de voorbije jaren in de vredesbesprekingen wel duidelijk geworden – vooral bij het mislukken daarvan. Het accent van Westerse bemoeienis moet daarom vooral liggen bij het financieel en materieel mogelijk maken van Afrikaanse gesprekken. En dat kan aanzienlijk meer en beter dan tot nog toe gebeurde.

Vrede is niet alleen nodig na de gruwelijke massamoorden, die inmiddels in zowel Burundi als Congo en Rwanda de geschiedenis tekenen. Maar ook omdat verzoening en verdraagzaamheid in Rwanda *zelf* van belang zijn voor stabiliteit in de gehele regio van de Grote Meren en daarmee ook – zo heeft de 'Eerste Afrikaanse Wereldoorlog' geleerd – in de rest van Afrika.

Literatuur en bronnen

- Mahmood Mamdani, *When Victims Become Killers*, New Jersey, 2001.
- *The Cycle of Conflict, African Rights*, Londen, 2001.
- Ambtsberichten ministerie van Buitenlandse Zaken 2001 en 2002, Den Haag.
- Gerard Prunier, *History of a Genocide*, Londen (uitgave 1995).
- Rapportages *Human Rights Watch* 2001 en 2002.
- Rapportages over illegale exploitatie delfstoffen, Verenigde Naties 2001 en 2002.
- Internetsite www.reliefweb.int Verenigde Naties
- Documentatie 'Ligue des droits de la personne dans la région des Grands Lacs', 2001 en 2002
- Vraaggesprekken met lokale mensenrechtenorganisaties, journalisten, de Rwandese minister Donald Kaberuka en de speciale gedelegeerde van Paul Kagame voor Congo en Burundi, Patrick Mazimpaka; internationale NGO's; en medewerkers van Westerse ambassades in Kigali.

Over de auteur

JEROEN CORDUWENER is zelfstandig journalist en reist regelmatig in het Grote-Merengebied in Afrika.

Olieprijs en schuldvraag op de internationale oliemarkt

COBY VAN DER LINDE

DE KORTE EN KRACHTIGE TITEL VAN HET nieuwste boek van Noreng kan eigenlijk niet actueler in een periode waarin felle discussies woeden over de vraag in hoeverre de Amerikaanse houding ten opzichte van Irak geïnspireerd wordt door de olievoorraden van het land. Hoewel het voorwoord van Noreng aangeeft dat zijn onderzoeksproject werd afgesloten in oktober 2001, net na de aanslagen van 11 september, heeft de vraagstelling, 'Waaruit bestaat de economische en politieke druk en waardoor worden de verschuivingen in de betrekkingen tussen de grote olieproducenten en andere belangrijke mogendheden teweeggebracht die de instabiliteit van de oliemarkt en prijschommelingen veroorzaken', ook vandaag de dag niets aan nieuwswaarde ingeboet.

Noreng zet in vijf gedegen hoofdstukken de afhankelijkheid van olie, de verwickelingen van buitenlandse mogendheden in het Midden-Oosten, de rivaliteit tussen de olieproducenten in de Golf, de positie van OPEC en de werking van de moderne oliemarkt, de prijsvorming van olie en de blijvende politieke risico's uiteen. Hij maakt duidelijk dat de instabiliteit van de oliemarkt een bedreiging voor zowel de olieproducenten als de consumenten vormt en dat de risico's van escalatie van die conflicten weer aan het toenemen zijn.

Norengs project begon in 1997, in een periode waarin de olieprijsen onder druk stonden, en uiteindelijk in 1998 en begin 1999 daalden tot

\$ 10-12 per vat, terwijl de olieproducerende landen met grote economische en financieringsproblemen te maken kregen. In een dergelijke periode van recessie werd de afhankelijkheid van olie-inkomsten pijnlijk duidelijk en kwamen regeringen onder grote druk te staan. De economische problemen in de producerende landen namen sterk toe, wat er mede tot politieke spanningen leidde.

De importerende landen van de OESO toonden een roekeloos gebrek aan aandacht voor de problemen in de exporterende landen. Zij waren immers de oude economie voorbij en genoten met volle teugen van de groei van de nieuwe economie. Energieproblemen bestonden niet. Voor de importerende landen was in de jaren '90 het gevoel van schaarste van olie nagenoeg verdwenen; er was immers voldoende aanbod tegen steeds lagere prijzen. Olie stond alleen nog op de politieke agenda voor zover het de negatieve effecten betrof van de verbranding van olie; voor de economische en politieke noden in veel van de producerende landen was weinig belangstelling. De olieproducerende landen werden in deze periode wel onder druk gezet loyaal mee te werken aan de plannen om de CO₂-uitstoot te verminderen. Het gebrek aan medewerking van de OPEC aan de onderhandelingen over het Kyoto-

Øystein Noreng: Crude Power, Politics and the Oil Market.

Londen/New York: I.B. Tauris Publishers, 2002; 288 blz.; £ 45,-; ISBN: 1-86064-818-5

protocol werd alleen maar lastig gevonden. De olieproducenten ervoeren dat als een frontale aanval op de belangrijkste sector in hun land en als een gebrek aan aandacht voor hun problemen. Inmiddels is uit een recent UNDP-rapport duidelijk geworden dat de politieke en economische ontwikkeling van de Arabische wereld op alle fronten is achtergebleven bij andere delen van de wereld. De demografische druk compliceert vervolgens het vinden van oplossingen binnen de huidige politieke en economische structuur. Het duurde tot maart 1999 voordat de lidstaten van de OPEC elkaar konden vinden in produktiebeperkingen, zodat de olieprijs aan een herstel kon beginnen. De cohesie was lang ver te zoeken geweest, maar met de toenemende economische pijn van de lage olie-inkomsten en een onvermogen de economie dusdanig te herstructureren, dat de afhankelijkheid van olie-inkomsten kon afnemen, hervonden de wil samen in te grijpen.

De olieprijsen stegen snel en de consumenten in de OESO-landen kwamen al spoedig tot de ontdekking dat de geringe aandacht voor de brandstof-efficiëntie van de auto hun duur kwam te staan. De relatief snelle prijsstijging van olie in 1999/2000 en

raffinagetekorten in de Verenigde Staten stuwden de eindproductprijzen op. Zowel de Verenigde Staten als de Europese Unie hebben inmiddels energieplannen gemaakt waarin zij pogen het hoofd te bieden aan de nieuwe realiteit van de komende decennia: de groeiende importafhankelijkheid en de toenemende concentratie van olie-exporten uit slechts een beperkte groep landen. Voor veel landen is olie van strategisch belang, waardoor binnenlandse en regionale

conflicten in de olierijke landen rondom de Perzisch/Arabische Golf automatisch ook de politiek-strategische en economische belangen treffen van de Verenigde Staten, Europa en Aziatische landen. Noreng concludeert dat het risico dat conflicten over olie escaleren, binnen de groep van olieproducerende landen, maar ook tussen producenten en consumenten, de afgelopen jaren groter is geworden. Gezien de actualiteit van het moment en ook de vele zin en onzin die over

het conflict met Irak is gezegd en geschreven, is Norengs boek een echte aanrader. Het is rijk aan informatie, maar vooral rijk aan politiek-economische analyse van het hoe en waarom van de spanningen op de oliemarkt.

DR C. VAN DER LINDE is hoogleraar internationale politieke economie en internationale oliemarkten aan de Universiteit Leiden en hoofd van het Clingendael International Energy Programme (CIEP) van het Instituut Clingendael.

Overbrugging van de digitale kloof in Afrika?

KATRIEN POLMAN

IN MEI 1996 WERD DOOR DE CONFERENTIE van ministers van de Economische Commissie voor Afrika (ECA) van de Verenigde Naties het *African Information Society Initiative* (AISI) aangenomen, met de bedoeling een kader te creëren voor de opbouw van een adequate infrastructuur voor informatie- en communicatietechnologie (ICT) in alle landen van Afrika. De visie achter het initiatief is dat Afrikaanse landen door gebruik te maken van de informatierevolutie van de jaren negentig de 'digitale kloof' ten opzichte van de rest van de wereld zouden kunnen overbruggen. Drie jaar na de aanvang van het initiatief stond de Afrikaanse informatiemaatschappij centraal op de eerste conferentie van het *African Development Forum* (ADF) in Addis Abeba, gewijd aan 'The challenges to Africa of globalisation and the information age'. Hierbij werd de stand van zaken na drie jaar AISI geëvalueerd aan de hand van vier hoofdthema's:

- 1 Afrika in de mondiale informatie-economie;
- 2 Afrika's informatie-infrastructuur;
- 3 democratisering van de toegang tot de informatiemaatschappij; en
- 4 het gebruik van ICT voor 'verbeterd bestuur' (*improved governance*).

Een aantal bijdragen die op de ADF-bijeenkomst in 1999 werden gepresenteerd, is in dit boek gecombineerd met artikelen van internationale wetenschappers die zich bezighouden met de Afrikaanse informatiemaatschappij. Vergelijking met de verslagen van de ADF op het internet¹ leert dat de ADF-bijdragen voornamelijk te vinden zijn in deel 2 van het boek, 'Challenges and opportunities of ICTs in Africa'. Dit deel wordt voorafgegaan door twee hoofdstukken waarin scenario's voor een informatiemaatschappij in Afrika worden geschetst. Het derde deel van het boek bevat vier *case studies*, terwijl het vierde en laatste deel bestaat uit een evaluatie van AISI tot het jaar 2001, van de hand van Nancy Hafkin, coördinator van AISI in de periode 1996-2000.

In het eerste hoofdstuk schetsen Leo van Audenhove, Gert Nulens, Jean-Claude Burgelman en Bart Cammaerts wat zij noemen het *dominante scenario* voor het bereiken van 'de mondiale informatiemaatschappij', een scenario gekenmerkt

G. Nulens, N. Hafkin, L. Van Audenhove & B. Cammaerts (red.): *The digital divide in developing countries: towards an information society in Africa*.

Brussel: VUB University Press, 2001; 342 blz.; 19,70 euro; ISBN: 92-1-125084-6

door liberalisering, privatisering en het terugdringen van de rol van de overheid op ICT-gebied. De auteurs plaatsen kanttekeningen bij dit scenario wat betreft de toepassing ervan op ontwikkelingslanden. Zo wordt er in het dominante scenario te zeer de nadruk gelegd op ICT-infrastructuur en wordt er ten onrechte van uitgegaan dat verbeterde toegang tot ICT vanzelf zal leiden tot sociaal-economische ontwikkeling. Het is, aldus de auteurs, noodzakelijk dat meer rekening wordt gehouden met lokale omstandigheden en behoeften en dat op nationaal niveau een actief (overheids)beleid gevoerd wordt om ICT te integreren in bredere ontwikkelingsplannen.

De hoofdstukken over Afrika die volgen lijken een dergelijke aangepaste aanpak ook in mindere of meerdere mate voor te staan. Na een overzicht van de rol van het AISI door Karima Bounemra Ben Soltane,

waarin vooruitgelopen wordt op de vier ADF-thema's, worden die thema's vervolgens uitgewerkt in deel 2 van het boek. Veel feitelijke informatie over de stand van zaken op het gebied van Afrika's informatie-infrastructuur is te vinden in de bijdrage van Michael Jensen, die overigens regelmatig vergelijkbare overzichten op het internet publiceert.²

Om een wat duidelijker beeld te krijgen van hoe het gesteld is met Afrika's achterstand op ICT-gebied en initiatieven die sinds 1996 genomen zijn om deze achterstand in te halen, zijn de *case studies* het meest interessant. Twee landenstudies geven een verschillend beeld van ontwikkelingen op het Afrikaanse continent: Sherif Kamel geeft een zeer positief beeld van recente initiatieven in Egypte, waar ICT's geïntegreerd lijken te worden binnen een breder sociaal-economisch beleid, terwijl Eric Mazango kritisch is over het ontbreken van een coherent ICT-beleid in Zimbabwe.

Daarnaast zijn twee thematische *case studies* opgenomen, één over het gebruik van ICT door Afrikaanse NGO's (door Aida Opoku-Mensah) en één over het gebruik van ICT voor ontwikkeling in zg. 'telecentres' (door Pieter Conradie). Telecentra worden gedefinieerd als publiekscentra die toegang geven tot geavanceerde ICT, waarbij tevens training, ondersteuning in het gebruik en (inhoudelijke) informatiediensten aangeboden worden. Telecentra – ook wel 'community technology centres', 'telecottages' en 'community teleservice centres' genoemd – worden ook door andere auteurs in dit boek als voorbeeld genoemd van een aangepaste benadering van het probleem van de 'digitale kloof', en dan in het bijzonder de kloof die in veel Afrikaanse landen bestaat tussen stad en platteland. Eén van de doelen van het eerder geschetste dominante scenario voor het bereiken van een mondiale informatiemaatschappij, universele ICT-diensten ('universal services'),

d.w.z. iedereen zijn eigen pc, internetaansluiting e.d., lijkt inmiddels algemeen als onrealistisch beschouwd te worden. In plaats daarvan is het streven nu naar betaalbare openbare toegang ('universal affordable access') tot ICT op bereikbare plaatsen, zoals de genoemde (rurale) telecentra. Anderzijds is uit de ervaring in een land als Zuid-Afrika gebleken dat het resultaat van dergelijke initiatieven gemengd is. Lessen die getrokken kunnen worden uit die ervaringen zijn onder meer dat ICT-projecten nooit uit moeten gaan van de technologie zelf, maar dat technologie in dienst moet staan van een breder ontwikkelingsdoel (bijv. op het gebied van onderwijs, *community development*, gezondheidszorg) en dat het beste resultaat bereikt wordt door toepassing van een combinatie van diverse technologieën voor uiteenlopende doeleinden.

In het slothoofdstuk concludeert Nancy Hafkin dat Afrika in de periode 1996-2001 weliswaar veel vooruitgang geboekt heeft op de weg naar de informatiemaatschappij, maar dat vanuit het perspectief van de mondiale 'digitale kloof' Afrika toch steeds verder achterblijft bij de rest van de wereld. Als belangrijkste reden ziet zij – en zij niet alleen – het achterblijven van de ontwikkeling van de benodigde infrastructuur. En daarmee zijn we terug bij een knelpunt dat door het hele boek heen speelt: de kosten van ICT in Afrika en de hoge investeringen die nodig zijn om de infrastructurele achterstand weg te werken. Michael Jensen, beschouwd als een expert op het gebied van het internet en Afrika, is positief in dit opzicht; hij verwacht dat zowel de internationale gemeenschap als nationale regeringen in Afrika de komende jaren aanzienlijke bedragen zullen uittrekken voor het dichten van de digitale kloof.

Al met al is de teneur van dit boek vrij optimistisch, en er is niets te bespeuren van de scepsis van

andere auteurs, die waarschuwen voor het gevaar van cyberimperialisme en een nieuwe 'technolonization' van Afrika.³ Wél wordt geconcludeerd dat Afrika nog een lange en moeilijke weg te gaan heeft voordat de digitale kloof – zowel die ten opzichte van Westerse landen als de informatiekloof binnen Afrikaanse landen – volledig overbrugd is.

Het is jammer dat het boek kennelijk wat haastig gepubliceerd is, zodat er wat redactionele slordigheden te constateren zijn: paragraafkopjes zijn verwisseld in één hoofdstuk, de voetnoten bij een ander hoofdstuk kloppen niet, en de hoofdstukken zelf zijn niet genummerd. Verder ontbreekt een index, wat in een boek met een veelheid aan thematische en geografische voorbeelden en daarnaast gebruik van veel specialistische termen en afkortingen bepaald een gemis is. Begrijpelijk is deze haast echter wel, want ontwikkelingen op ICT-gebied gaan snel, en zoals Karima Bounemra Ben Soltane concludeert: 'Indeed, so dynamic is the ICT sector that it cannot be captured in a still motion picture.' Een boek als dit kan dan ook niet gezien worden als een weergave van de actuele situatie van de ICT-sector in Afrika, maar is nuttig als terugblik op initiatieven van de laatste jaren om de digitale kloof te dichten en de lessen die daaruit getrokken zijn.

Noten

- 1 www.uneca.org/adf99
- 2 Zie voor het meest recente: <http://www3.sn.apc.org/>.
- 3 Zie Bosah Ebo's artikel in *Mots Pluriels*, no. 20, februari 2002 (<http://www.arts.uwa.edu.au/MotsPluriels/MP2002be.html>).

KATRIEN POLMAN is als documentaliste verbonden aan de bibliotheek van het Afrika-Studiecentrum te Leiden.

Staat en NGO's in Indonesië

FEMKE HOOGEVEEN

De val van president Soeharto in Indonesië in 1998, die indirect het gevolg was van de algemene economische malaise in Zuidoost-Azië, kwam onverwacht. Niemand had kunnen voorspellen dat hij in een tijdsbestek van een jaar gedwongen zou worden afstand te doen van de macht en dat ook aan zijn in 1966 gevestigd regime, dat van de Nieuwe Orde, binnen enkele jaren een definitief einde zou komen.

Het Indonesië ten tijde van Soeharto werd door de internationale gemeenschap gerekend tot de opkomende markten van Azië. Onder leiding van Soeharto genoot Indonesië een niet eerder bereikt welvaartsniveau. De goed functionerende economie reageerde nauwelijks op maatschappelijke onrust. Er was een wijdverspreid vertrouwen in het vermogen van het regime politieke stabiliteit te handhaven. Dat het desondanks mogelijk bleek dat Soeharto en zijn regime zo snel aan de kant werden gezet, is moeilijk te verklaren.

In haar vorig jaar aan de Katholieke Universiteit Nijmegen verdedigd proefschrift *An Uphill Struggle* toont Meuthia Ganie-Rochman aan hoe kritische niet-gouvernementele organisaties (NGO's) binnen het raamwerk van een sterke overheid in Indonesië toch in staat waren invloed uit te oefenen op politieke processen. Uitgangspunt van de studie is, in tegenstelling tot de meeste analyses van het regime-Soeharto, dat de macht van de Indonesische overheid in het tijdperk van Soeharto bepaald niet absoluut was. Ganie-Rochman bekritiseert de staatscentrische benadering die in de meeste werken over Soeharto wordt omarmd, omdat deze slechts beperkt inzicht kan verschaffen in de verhouding tussen staat en maat-

schappij, de kenmerken van de staat en het regime en de aard van macht. De nadruk op de staat en op statelijke instituties is misleidend omdat de macht van het staatsapparaat aldus groter kan worden voorgesteld dan zij in werkelijkheid is. Door een minder sturende invalshoek te kiezen wordt duidelijk dat maatschappelijke groepen wel degelijk een stem hadden in de politiek.

Ganie-Rochman presenteert een nieuwe analyse van de kenmerken van de Nieuwe Orde en schetst het kader waarin NGO's in Indonesië opereerden. Zij beantwoordt de vraag op welke wijze de Nieuwe Orde erin slaagde de politieke stabiliteit te handhaven, ondanks de aanzienlijke kritiek op schendingen van mensenrechten en andere vormen van wanbeleid. Haar analyse concentreert zich op de wijze waarop de regering de betrekkingen tussen staat en maatschappij probeerde vorm te geven. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen drie doelen van politieke interactie: gezag, vertegenwoordiging en legitimiteit. Zij komt tot de conclusie dat het regime-Soeharto niet alleen door gebruik van geweld de orde en politieke en maatschappelijke rust wist te handhaven, maar ook en vooral door de weloverwogen constructie van vertegenwoordiging en legitimiteit, op basis van de beschikking over en het beheer van economische bronnen die het regime bestendigden. 'Zolang het economisch goed gaat met Indonesië, heeft de bevolking niet te klagen,' was de heersende opvatting onder leden van de regering-Soeharto. Maar ondanks de solide machtsbasis waarvan Soehar-

Meuthia Ganie-Rochman: *An Uphill Struggle. Advocacy NGOs under Soeharto's New Order.* Jakarta: Uitgeverij LabSocio, 2002; xxviii + 329 blz.; geen ISBN

to zich lange tijd verzekerd wist, groeide in de jaren '90 de kritiek op het regeringsbeleid. Kritische geluiden konden lange tijd genegeerd en onderdrukt worden en het verdeel- en heersbeleid ten aanzien van maatschappelijke groeperingen leek succesvol. In de aanloop tot de val van het regime in 1998 werd er echter in het openbaar steeds meer gesproken over de misstappen van de overheid.

De vraag die Ganie-Rochman hierop stelt, is in hoeverre NGO's inspeelden op de toegenomen kritiek op de regering. Op welke wijze slaagden NGO's erin, ondanks de druk die de overheid bleef uitoefenen, hun rol als kritische groepen te ontwikkelen en zelfs uit te breiden? Hoe vertaalden de NGO's maatschappelijke behoeften in acties en lobby's? Hoe reageerde de regering van haar kant op het optreden van NGO's? Bij de beantwoording van deze vragen legt de auteur de nadruk op het onderhouden van netwerken en coalities van en tussen NGO's als adequate instrumenten voor invloedsuitoefening.

De door de NGO's geselecteerde thema's sloten aan bij actuele maatschappelijke en politieke problemen. De keuze voor deze thema's was echter niet alleen ingegeven door een strijd om politieke rechten voor de Indonesische burger, maar evenzeer voor het functioneren van de NGO's zelf. Vrijheid van spreken, vrijheid van vergadering, eerlijk verkozen volksvertegenwoordigers en de rechtsstaat werden benadrukt als basisbeginselen en -elementen voor

verbetering van de bestuursmechanismen. Terwijl NGO's opkwamen, zich ontwikkelden en groeiden, nam de controle die de overheid op NGO's kon uitoefenen, steeds verder af. Dit had enerzijds te maken met de flexibiliteit van NGO's om telkens in te spelen op actuele kwesties, maar vooral ook met de steun die de NGO's vanuit het buitenland ontvingen: financiële steun en erkenning van de status van NGO's.

Wegens overheidscontrole konden NGO's van de kant van binnenlandse media weinig steun verwachten. Slechts enkele figuren binnen de media waren bereid de NGO's een spreekbuis te bieden. De overheid reageerde bij voorkeur niet inhoudelijk op acties of lobby's van de NGO's, maar met beschuldigingen van onwettige handelingen, en vervolgens wachtte zij de reacties van de NGO's af.

Drie *case studies*, over de spanning tussen dorpsbevolking en lokale overheid rond de bouw van de Kedung Ombo-dam in het noorden

van Centraal-Java; over de arbeider-activiste Marsinah, die vermoord werd aangetroffen; en over het dorp Jelm Sibak, middelpunt van de bosbouwsector in Kalimantan, dienen ter illustratie van de politieke wisselwerking tussen NGO's en de overheid. Ganie-Rochman geeft bij elke *case study* aan welke bestuursmechanismen van overheidswege het belangrijkste waren bij de bepaling van het actieve en lobbybeleid van de NGO's.

Welke resultaten boekten de NGO's nu met hun acties en lobby's? Ganie-Rochman komt tot de conclusie dat de belangrijkste bijdrage van de NGO's schuilt in de aanhoudende steun die zij boden voor kritiek jegens de regering-Soeharto. Op deze manier verschaften de NGO's enerzijds de bevolking alternatieve zienswijzen op het regeringsbeleid en konden zij zich anderzijds staande houden tegenover de sterk autoritaire staat. De internationale steun die de NGO's hierbij ondervonden, was onontbeerlijk voor het uitdra-

gen van hun doelstellingen.

An Uphill Struggle rekent, ten slotte, af met de idee dat het regime-Soeharto er tot zijn val in is geslaagd de orde te handhaven door het onderdrukken van kritische geluiden en protesten. In de loop der jaren zijn NGO's in Indonesië uitgegroeid tot pleitbezorgers van een nieuwe, op moderne leest geschoeide, bestuurscultuur. Ganie-Rochman levert met haar proefschrift een opbouwende bijdrage aan de beeldvorming over de ontwikkeling van *civil society* in Indonesië. De NGO's zelf hebben volgens haar al een andere rol gevonden: niet langer de voorhoede van de beweging tegen de overheid, maar klaar staan om Indonesië's nieuwe uitdagingen in een democratiserende samenleving tegemoet te treden.

Mw. Drs J.F. HOOGVEEN studeerde politicologie aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Zij is verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

NGIZ

NEDERLANDS GENOOTSCHAP VOOR INTERNATIONALE ZAKEN

NGIZ Lezingenprogramma februari/maart 2003

DEN HAAG:

Onderwerp: Turkije en de *clash of civilisations*
Spreker: Prof. dr E.J. Zürcher, Universiteit Leiden
Plaats: Hotel Sofitel (Babylon) Den Haag, naast NS-Centraal
Datum: donderdag 6 maart 2003, 20.00-21.30 uur
Kosten: geen
Aanmelden: vrij toegankelijk voor leden van NGIZ en SIB, zonder aanmelden

UTRECHT:

Onderwerp: Schurkenstaten
Spreker: Dr K. Colijn, journalist, docent Erasmus Universiteit
Plaats: Huize Molenaar (benedenzaal), Korte Nieuwstraat 6, Utrecht (bij de Dom)
Datum: vrijdag 14 maart 2003, lunchlezing, tijd 12.15 - 14.00 uur
Kosten: EUR 14,- (student EUR 3,50) contant aan de zaal
Aanmelden: Secretaris NGIZ, Afdeling Utrecht, Dr H.A.H. Audretsch, tel/fax 030 228 74 08

Het actuele NGIZ lezingenprogramma vindt u ook op www.clingendael.nl/ngiz.htm

De contributie voor het lidmaatschap van het NGIZ bedraagt EUR 28,- per jaar (studenten tot 26 jaar EUR 15,-). Voor inlichtingen en aanmelden lidmaatschap: Secretariaat NGIZ, Postbus 93539, 2509 AM, tel. 070 324 94 23; fax 070 324 02 64; e-mail ngiz@clingendael.nl

Mohamed Awad Osman: The United Nations and Peace Enforcement. Wars, terrorism and democracy.

*Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2002; ix + 224 blz.; £ 39,95
ISBN 0-7546-1726-2*

In dit proefschrift (London School of Economics and Political Science) analyseert Osman de rol van de Verenigde Naties bij conflicten, een rol die vooral in de periode na het beëindigen van de Koude Oorlog grote verandering onderging. Toen ontstond het begrip 'peace enforcement', maar in VN-documenten treft men er geen definitie van aan: 'it was only defined in contrast to peacekeeping', aldus auteur in het eerste hoofdstuk, waarin hij een theorie van 'peace enforcement' ontwikkelt. Vervolgens analyseert hij de rol van de Veiligheidsraad in de Golfoorlog (1990) en de rol van de Verenigde Staten, die in deze crisis zo'n belangrijk aandeel in de 'peace enforcement operations' hadden. Tegen de achtergrond van het feit dat de VN thans moeten optreden onder ingrijpend andere omstandigheden dan waarin het Handvest voorziet, wordt een aantal constitutionele problemen behandeld. De auteur schenkt tevens aandacht aan de 'innovatieve rol' die de Veiligheidsraad in de jaren '90 speelde bij het ondernemen van 'enforcement measures under Chapter VII of the Charter' ter bestrijding van transnationale terroristische activiteit (de gevallen-Libië en -Soedan). Hij sluit zijn onderzoek af met een overzicht: 'peace enforcement cases' gedurende de Koude Oorlog (Korea en Congo) en de post-Koude Oorlog-periode (Koerden, Somalië, Liberia, Angola, Rwanda, Zaïre, Bosnië en Haïti). Het slot-hoofdstuk draagt een evaluerend karakter. Bij de behandeling van de Golfoorlog merkte Osman al op dat, wil het 'peace enforcement system' van de 21ste eeuw succesvol zijn, de relatie tussen gezag van de Veiligheidsraad en de macht van zijn

permanente leden helder dient te worden gedefinieerd. In deze crisis werd Amerikaanse militaire en financiële steun onontbeerlijk geacht, maar in veel conflicten moet het mogelijk zijn voldoende militaire steun van andere landen te werven. Amerikaans leiderschap is niet altijd noodzakelijk. In zijn slot-hoofdstuk komt de auteur terug op het probleem van de toepassing van 'peace enforcement'-maatregelen. De uitvoering ervan moet in vele gevallen door de Veiligheidsraad worden gedelegeerd aan een lidstaat of een groep van lidstaten, en commando en controle van de VN-strijdkrachten vormen altijd een probleem. Osman doet suggesties om dit probleem (althans gedeeltematig) het hoofd te bieden. Hij is o.a. van mening dat er permanente militaire eenheden van de VN moeten komen. (F.v.d.B.)

Peter I. Hajnal (red.): Civil Society in the Information Age.
*Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2002; xiv + 298 blz.; £ 45,-
ISBN 0-7546-1838-2*

In deze bundel komen twee zaken aan de orde. Ten eerste de rol die moderne communicatietechnieken (ICT) spelen bij het werk van niet-gouvernementele organisaties (NGO's), oftewel de *civil society*, en ten tweede de relatie tussen deze *civil society* en (inter)gouvernementele organisaties. In deel I treft men artikelen aan over de activiteiten van Amnesty International, de

Union of Concerned Scientists (die zich verzet tegen het Amerikaanse National Missile Defense-systeem), van Oxfam International, van NGO's in de Derde Wereld, van een internationale campagne voor het uitbannen van landmijnen, van een NGO-coalitie die zich beijvert voor instelling van een Internationaal Strafhof en van Médecins Sans Frontières (MSF). Vooral MSF (in Nederland bekend als Artsen zonder Grenzen) bedient zich bij haar campagnes (bijvoorbeeld voor AIDS-bestrijding) intensief van moderne communicatiemiddelen, zoals internet, mobiele telefoons, fax, e.d. Deel II bevat twee artikelen die de wisselwerking tussen de *civil society* en de Verenigde Naties in het algemeen en tussen religieuze NGO's en de VN in het bijzonder aan de orde stellen. Verder treft men een artikel aan over de wisselwerking tussen de WTO en de *civil society* en over de rol die moderne informatietechnieken daarbij spelen en worden aard en gevolgen van de interactie tussen de Canadese regering en de *civil society* tijdens de *Québec City Summit of the Americas* (april 2001), geanalyseerd. Het boek wordt afgesloten door een essay met de titel 'Civil Society Encounters the G7/G8'. Ook in dit geval maakte de 'civil society coalition', die de doelstellingen van G7 bekritiseert, een 'sophisticated, effective use of ICT'. Een van de conclusies – aldus de redacteur van de bundel – is dat NGO's groeiend in aantal zijn, steeds complexere programma's hebben en in toenemende mate interactief bezig zijn,

S I G N A L E M E N T E N

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Stella Beernink (S.B.), tijdelijk verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael; en Fenna van den Burg (F.v.d.B.). De aanwinstenlijst van de bibliotheek van Instituut Clingendael wordt maandelijks gepubliceerd op de Clingendael-website: www.clingendael.nl/library/publications

zowel met elkaar als met regeringen en intergouvernementele actoren. Moderne communicatietechnieken blijken in belangrijke mate, en op een goedkope en efficiënte manier, te hebben bijgedragen aan het vermogen van de *civil society* haar ideeën voor het voetlicht te brengen en haar activiteiten te coördineren. Overigens houdt dat niet in dat moderne technieken onder alle omstandigheden de meest passende zijn (terwijl ze ook kunnen worden misbruikt): 'Face-to-face and other traditional communication, or massive street demonstrations, can produce better results in certain situations.' (blz. 245) En wat de wisselwerking betreft: beïnvloeding is mogelijk, maar het zijn uiteindelijk de regeringen en andere corporaties die de beslissingen nemen. (F.v.d.B.)

H. van de Bunt, C. Bijleveld en P. van der Laan (red.): Diamant, Criminaliteit en Conflict.

Amsterdam: SISWO, 2002; 92 blz. (themamnummer van het Tijdschrift voor Criminologie, nr 4, jrg 44, 2002)

In het recent verschenen themanummer van het *Tijdschrift voor Criminologie*, 'Diamant, Criminaliteit en Conflict' worden de mondelinge inleidingen van een aantal deskundigen van een in december 2001 in Antwerpen gehouden congres weergegeven. Het congres, een initiatief van de Nederlandse Vereniging voor Kriminologie, stond in het teken van de criminologische aspecten van de diamantenhandel. Dat het congres in Antwerpen werd gehouden, zal niemand verbazen. Antwerpen is immers dé stad waar de internationale handel in diamanten welig tiert. Tegenover het beeld van de diamant als 'liefdesjuweel' plaatsen mensenrechtenbewegingen echter een geheel ander beeld. 'Bloeddiamanten' en 'conflictdiamanten' staan al een paar jaar op de internationale agenda. In de landen van herkomst (veelal in Afrika) wordt de diamant-

tenhandel gebruikt om bloedige burgeroorlogen te financieren, terwijl de exploitatie soms plaatsvindt onder mensonterende omstandigheden. Tevens wordt verband gelegd met de financiering van terroristische aanvallen. In zijn artikel concludeert criminoloog Van de Bunt dat 20% van de wereldhandel in ruwe diamanten te maken heeft met illegaal verkregen diamanten. Ook Fijnaut benadrukt het hoge dubieuze gehalte binnen de diamantensector, dat in zijn ogen te weinig aandacht krijgt van criminologen. Poels en De Bruycker verschaffen inzicht in de witwastechieken door diamantairfirma's in Antwerpen. Tot slot plaats Peleman het onderwerp op het wereldtoneel van burgeroorlogen, schending van mensenrechten, exploitatie onder mensonterende omstandigheden, international terrorisme en georganiseerde misdaad. (S.B.)

Raymond Detrez: Macedonië. Land in de wachtkamer.

Antwerpen/Amsterdam: Uitgeverij Houtekiet, 2002; 287 blz.; 19,95 euro ISBN 90-2540-648-0

De conflicten van de afgelopen jaren op de Balkan vonden – aldus Detrez – plaats in de context van het proces van natie- en staatsvorming en het uiteenvallen van het Joegoslavische federale systeem. In deze studie schenkt hij bovendien veel aandacht aan de geschiedenis van Macedonië als verklarende factor. Hij gaat ver terug in de geschiedenis, analyseert de periode van de Turkse overheersing en de Balkanoorlogen begin 19de eeuw (met als uitkomst de verdeling van Macedonië over drie staten: Bulgarije, Griekenland en Joegoslavië) en beschrijft de gevolgen van de Eerste en Tweede Wereldoorlog. Na de Tweede Wereldoorlog kwam geen Balkanfederatie tot stand, maar wel een Joegoslavische Federatie, met daarin de Socialistische Republiek

Macedonië. De ruzie tussen Griekenland en de SR Macedonië luwde weliswaar niet, maar werd tot de jaren '90 niet meer op de spits gedreven. Het geschil tussen Bulgarije, Griekenland en Joegoslavië rondom Macedonië werd overigens door de rest van de wereld 'wat meewarig bekeken als ging het om de ruzie tussen Syldavië en Bordurië, waarin Kuifje verwickeld raakte' (blz. 160/161). De ernstige economische situatie en de ontwikkeling op de Balkan leidden in de jaren '90 tot een onafhankelijkheidsstreven. Maar waar dat zelfde streven van Slovenië en Kroatië in 1991/92 door de internationale gemeenschap werd gehonoreerd, werd Macedonië 'in de wachtkamer geplaatst'. Met Griekenland moest nog een regeling worden getroffen over de officiële naam van het land, waarbij de conflictueuze verhouding tussen de Albanezen (een derde van de bevolking) en de Slavische Macedoniërs, twee apart levende gemeenschappen die elkaars taal niet kennen, naar voren kwam. De Kosovo-crisis bracht de 'diepe verdeeldheid' tussen deze twee gemeenschappen aan het licht en, 'wat nog erger was: ze toonde ook in welke mate Macedonië de staat was van de Macedonische Slaven' (blz. 219). In 2001 kwam het tot een gewapend treffen en een internationaal ingrijpen. Een en ander leidde tot een wapenstilstand, een raamakkoord in augustus 2001, en een belofte van verkiezingen. Detrez vraagt zich af of het idee van de 'etnische natiestaat', berustend op het recht van elke etnische gemeenschap te leven in een eigen nationale staat, wel deugt. Het alternatief is de (overigens ook weer niet te idealiseren) 'civiele staat', die met zijn ingezetenen omgaat als 'etnisch-neutrale burgers'. Macedonië is overigens geen echte civiele staat. Albanezen hebben nog steeds niet dezelfde rechten als Macedoniërs. Het nadeel van de geslaagde internationale interventie in Mace-

donië acht Detrez de 'delegitimiseren van het Macedonisch staatsgezag', hetgeen 'de opbouw van zelfstandig functionerende en

gezaghebbende instellingen belemmert' en zo, hoe goed ook bedoeld, 'een ontwrichtend effect heeft op het politieke leven' (blz. 262).

Raymond Detrez is als Balkandeskundige verbonden aan de universiteiten van Gent en Leuven. (F.v.d.B.)

P.H. Kooijmans,

a former Minister of Foreign Affairs of the Netherlands, now a judge in the International Court of Justice in The Hague, analyses the role of (international) law and jurisprudence in the post Cold War era, in particular the period after September 11, 2001. Central in this analysis is the question of the legitimacy of the use of force. The international coalition involved in the intervention in the Gulf War of 1991 and the actions of the international community in Kosovo in 1999, have led the author to arrive at the following conclusions. The simple and clear philosophy of the United Nations Charter: no use of force other than in the case of self defence or through the commission of or authorisation by the Security Council, seems to have been reversed in a new pattern, *i.e.*, the use of force with good intentions in the expectation of acquiescence and subsequent acceptance by the Security Council. In this way, the presupposition of the Charter, *i.e.*, no use of force other than with the endorsement of all permanent members of the Security Council, appears to have been falsified. (Summary written by the editors.)

Martijn Dadema

discusses whether democratization of formal decision-making within the World Bank and the International Monetary Fund (IMF) is a utopian dream or within arm's reach. He argues that Western countries dominate the current system of decision-making and that developing countries, especially from Sub-Sahara Africa, have limited power in these institutions. The author states that this system should be altered to better correspond with the increasing importance in development cooperation of the concepts of ownership and participation of developing countries. It is, however, recognized that Western countries also have other interests which contradict with increased power for developing countries in the World Bank and the IMF. Various improvements are feasible: strengthening African constituency offices, expanding the constituency-system, creating additional decision-making mechanisms, and, finally, altering the current voting system. Changes in the current system will, however, depend on the willingness of Western countries to prioritize development over direct financial and economic interests. Western civil society, parliamentarians and the general public have an important role to

S U M M A R I E S

play in convincing their respective governments to take the necessary steps to commit themselves to the inclusion of the interests of developing countries and to ensure that in this way democratization of the international financial institutions will be realized.

Dirk-Jan Koch

examines the selectivity policy of the Netherlands in its aid programming. In 1998, the Dutch Ministry of Foreign Affairs initiated a new policy in bilateral development cooperation: henceforth, only countries with good governance were to receive aid. Using the statistical analyses of his research project, the author shows that not necessarily those well governed countries were selected for a bilateral relationship, but rather those countries that already had an intensive relationship with the Netherlands. Furthermore, it is shown that non-selected countries even saw their aid inflows increase. Hence, and contrary to expectations, there is hardly any selectivity in a strict sense in Dutch aid. The author goes on to argue that selectivity on the basis of strict criteria of good governance would not be a good policy, since also countries with a malfunctioning central government may still have efficiently run ministries and regions. In addition, aid may stimulate policy change by reducing resistance to a policy of reform and help financing such reforms. Hence the author does not favour terminating aid to countries with bad central governance. He supports the vision of a 'common pool' approach to development aid, as it would enhance donor coordination and recipients' commitment. This common pool entails each developing country having a common fund to which donors may contribute. This contribution would then depend on donors' appraisal of the country's development plans and achievements.

Ute Selaa

deals with corruption as one of the most severe obstacles to development. Like most international actors, the Netherlands have reconsidered its policies in order to prevent and counter corruption. Since 1998, recipient

countries have to meet certain criteria, among which that of good governance, in order to qualify for structural bilateral aid. However, the level of corruption did not play a decisive role in the selection process. Rules and procedures have been strengthened to prevent corruption in development programmes. Yet, there are shortcomings in the implementation. Only a very small part of the development budget is set aside for good governance projects to contribute directly to combatting corruption in developing countries. The author concludes that, although good governance is cited as one of the conditions for a successful development policy, in the area of anti-corruption – as one element of the good governance concept – policy development and implementation is falling behind. The author agrees with the Netherlands Scientific Council for Government Policy (WRR) that in the interest of poverty reduction the Netherlands ought to make good governance a key objective of its development policy.

Leo van Maare

discusses the concept of 'coherence' with respect to development cooperation policies, in particular in the Netherlands. This concept refers to the need to bring government policies in various sectors, e.g. international trade, agriculture and the export of arms, in line with Third World development objectives. Although this concept of 'coherence' can be traced back to policy formulations in the early 1960s, concrete results so far have been few and far between. The origin of this lack of results lies in the fact that in these broad international policy areas, priority in foreign policy-making in a broad sense continues to be given to the economic, financial and security interests of developed countries rather than to the development needs of Third World countries. Such, often conflicting, interests cannot be reconciled with a simple call for 'coherence'. It is, therefore, proposed to give this policy concept a firm legal basis in the Netherlands through a new Law on Development Cooperation. It is also proposed that, along the lines of the existing Commission for environmental impact assessment, an independent Commission for development impact assessment be established. The role of this Commission will be to assess whether development needs are adequately incorporated when decisions are being made on broad international policies.

Ria Brouwers

examines the evaluation of programmes of development cooperation, dealing in particular with the question what participants in these programmes have learned from the results of the various evaluation studies. The fact that in development cooperation more parties – donors and receivers – are involved, should be reflected in the evaluation of the cooperation, even more so since

the notions of *ownership*, *partnership* and *participation* are nowadays considered of primary importance in development cooperation. Thus far, the experiments made with *participative evaluation* in the Netherlands' development cooperation have had only limited influence on the usual approach towards evaluation research. On the basis of various actual cases of applying new methods of evaluation, the author demonstrates that methods of participative evaluation may be very useful in current development cooperation.

André Dellevoet

reviews the international and national environments enabling the economic development of Sub-Sahara Africa by critically assessing some of the main elements such as trade, foreign direct investments (FDI) and aid as well as democratization and economic growth. The author concludes that, on the whole, these elements offer little perspective for Africa's development. He then takes a look at the level of the private sector in Sub-Sahara Africa and the role of FDI. Referring, in particular, to Dutch development policy, he argues that a bigger and more positive impact on development can be achieved if Official Development Cooperation would focus more on forging business-to-business relationships between private enterprises in the Netherlands and their partners in Africa.

Jeroen Corduwener

deals with expansion and repression of Rwanda in the region of the Great Lakes in Central Africa. Since the genocide in 1994, the horrible episode that put Rwanda at the heart of international publicity, this small country in the centre of the African continent has demonstrated a remarkable development. Ruled by a government of Tutsi's – which is the minority in the ethnic balance – Rwanda was deeply involved in the 'Big African War' (1996-2002) in the Democratic Republic of Congo (DRC). This engagement emerged not only for security reasons, as President Paul Kagame announced time after time, but especially for economic purposes, according to several reports of the United Nations. Moreover, Rwanda needed and still needs the territory of Eastern Congo for its own growing population and for averting the risks of destabilizing the internal political, social and economic situation. At the same time, since 1994, the ruling political elite has turned more and more into a dictatorial regime, banning opposition and freedom of expression, in the name of equality. Actually, this amounts to a new policy of discrimination of Hutu's – the majority in the ethnic balance in the country. With the result that, Rwanda remains a threat to stability in the region of the Great Lakes and hence also to peace on the African continent.

8 x per jaar een forum voor sociologen, demografen, antropologen, sociaal-geografen, onderwijskundigen, bestuurskundigen en politicologen.

Facta signaleert recent verschenen belangwekkende en aansprekende boeken, biedt actuele informatie over sociaal-wetenschappelijke publicaties, activiteiten en ander nieuws met onder meer de berichten van de beroepsvereniging van antropologen en sociologen NVMC en van SISWO.



Facta is een uitgave van Koninklijke Van Gorcum BV in samenwerking met SISWO / Instituut voor Maatschappijwetenschappen.

Deze bon faxen of in een ongefrankeerde envelop zenden aan:
Koninklijke Van Gorcum, Antwoordnummer 3,
9400 VB Assen
Tel. (0592) 37 95 55 / fax (0592) 37 95 52

Neem nu een abonnement en profiteer van de korting!*

Ja, ik abonneer mij tot wederopzegging op Facta

Abonnementsprijzen

particulier € 38,50 (normaal € 42,50)
instelling € 65,00 (normaal € 70,00)
studenten € 27,50 (normaal € 27,50)

* korting geldt voor één abonnementsjaar/aankruisen wat van toepassing is

Naam _____

Adres _____

Postcode _____

Woonplaats _____

Datum _____

Handtekening _____

INTERNATIONALE

Spectator

maandblad van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'

**IEDERE MAAND ACHTERGRONDEN
EN ANALYSES**

THEMA'S 2003

Bruggen over de Atlantische afgrond; ontwikkelingshulp permanent herijkt; Belgisch buitenlands beleid; Vlaams of Brussels?: Middellandse Zee als symbool van verbondenheid; postmoderne diplomatie; economie en expansiedrift in Centraal-Afrika; uitbreiding Europese Unie als witte olifant; de Europese Conventie en de legitimering van de Europese Unie; brokstukken van Nederlands Europees beleid; islam en fundamentalisme in Indonesië en elders; de As van het Kwaad: van paria's tot partners

WIE ZICH NU ABONNEERT ONTVANGT DE SPECIALE
KENNISMAKINGSKORTING!

€ 41,- (voor 1 jaar)
Startersabonnement voor studenten
€ 22,50 (voor 1 jaar)

✂ **B e s t e l b o n**

Fax of stuur deze bon in een ongefrankeerde envelop naar:
Uitgeverij Van Gorcum, Antwoordnummer 3, 9400 VB Assen
telefoon 0592-379555 fax 0592-379552 e-mail: info@vangorcum.nl www.vangorcum.nl

naam _____
adres _____
postcode _____ woonplaats _____
datum _____ handtekening _____
collegetaartnr. _____
abonneert zich tot wederopzegging op de INTERNATIONALE Spectator en ontvangt in
2003 de kennismakingskorting

