

Internationale **Spectator**

Jaargang 60 - nr 2 - februari 2006

Legale papaverteelt in Afghanistan

De Millennium doelstellingen onder de loep

Toekomst van Irak na algemene verkiezingen



Instituut Clingendael

online tekst beschikbaar via www.internationalespectator.nl

Bush moet kiezen. Of toch maar liever niet?

Begin 2006 is alles onzeker, behalve de onzekerheid zelf. Niemand ontkomt eraan, en zeker ook de zakenwereld niet. De beursprognoses voor 2006 waren overwegend optimistisch, maar ze maakten zonder uitzondering het soort voorbehoud dat sinds 11 september 2001 normaal is geworden: 'Als zich geen calamiteit voordoet tenminste...' Van de euforie van vijftien jaar geleden, gewekt door de val van de communistische regimes in 1989 en versterkt door de bevrijding van Koeweit tijdens de Golfoorlog van 1991, is nog maar weinig over. De terroristische aanslagen van 2001 en volgende jaren hebben de overwinnaars van weleer een stuk nederiger gestemd. In plaats van het einde van de geschiedenis beleven we momenteel vooral een demasqué van oude idealen. Wat betekenen vrede en democratie? Is de Verlichting misschien een luxe geweest, die slechts een deel van de wereld zich een relatief korte tijd heeft kunnen veroorloven? In het Westen worden holocaustontkenners nog voor de rechter gesleept, terwijl een andere windstreek ze juichend tot president kiest. De wereld lijkt steeds verder uiteen te vallen.

Van dat voorheen zelfverzekerde Westen is George W. Bush nog steeds de onbetwiste leider. Bovendien blijft hij, zolang als het duurt, de machtigste man op aarde. Hij dankt die positie niet aan morele superioriteit, maar aan de militaire middelen van het land waarvan hij de president is. 'Hoeveel divisies heeft de Paus?', vroeg Stalin ooit met een sardonische glimlach, toen iemand hem wees op een moreel beroep vanuit Rome. Voor de Man van Staal was alleen de *hardware* van belang. Macht kwam uit de loop van een geweer (zoals ook zijn geestverwant Mao meende te weten). Wie er anders over dacht, begreep niet veel van het echte leven. Helaas had hij geen ongelijk. Universele waarden maakten als puntje bij paaltje kwam al niet veel uit in de wereld van Stalins tijd, die eindigde in 1953. Een halve eeuw later is het alleen maar erger geworden. Hoe macht zich tegenwoordig vormt (door wapens?; door mensenmassa's?; door het bezit van olie en gas?; door effectief gebruik van religieuze noties?), valt lastig te doorgronden, maar dat zedelijke beginselen eerder verdeeldheid zaaien dan eenheid smeden, staat wel vast.

Het zou mooi zijn als Bush, anti-defaitist en verdediger van beginselen bij uitstek, de tijdgeest versloeg en slaagde in de missie die hij voor zichzelf heeft uitgestippeld: de wereld vrijwaren van terroristische dreiging. De vraag of hij terecht of ten onrechte in 2003 ten strijde trok tegen Saddam Hoessein wordt een stuk minder relevant als hij zijn doel bereikt. In zoverre kan de discussie tussen voor- en tegenstanders van de oorlog ten principale niet anders dan onbeslist blijven, zolang we de afloop niet kennen. Eind goed, al goed. Maar ook: eind niet goed, niets goed. Dat een wrede dictator werd verjaagd, lijkt altijd winst. Maar als de prijs per saldo te hoog blijkt, als de democratie in Irak niet beklijft, het land wegzinkt in anarchie en juist een vrijplaats wordt voor lieden die in troebel water vissen, krijgen de tegenstanders gelijk. Er is dan onmiskenbaar een steunpunt voor het terrorisme gecreëerd, in plaats van een vermeend steunpunt ontmanteld.

2006 is het jaar waarin Bush moet kiezen. Hij zal in november, halverwege zijn tweede en laatste ambtstermijn, van het Amerikaanse electoraat een rapportcijfer krijgen. Irak is een belangrijke toetssteen. Verlies voor de Republikeinen in Senaat en Huis van Afgevaardigden betekent een oorzakelijke vanwege zijn beleid. Hoewel hij al heeft laten weten dat een negatief oordeel hem niet zal deren, omdat alleen het *historische* gelijk of ongelijk telt, is zijn lichaamstaal anders. Er zijn volop tekenen dat de president zich ook wat de glorie op de korte termijn betreft niet gewonnen geeft. Heel verstandig natuurlijk, want zonder een Republikeinse meerderheid in beide kamers van de volksvertegenwoordiging kan hij licht in een positie komen waarin zijn historisch gelijk niet eens meer te halen valt, zelfs al zou hij het hebben.

Tenzij er in Irak een wonder gebeurt dat de Amerikaanse aanwezigheid ineens overbodig maakt, zal Bush dit jaar moeten beslissen over een termijn waarbinnen Amerika zich terugtrekt. Een 'open einde' wordt niet langer aanvaard. Het publiek is oorlogsmoe, opinieleiders keren zich tegen hem, het draagvlak erodeert. De openbare mening kan in de Verenigde Staten grillig en wreed zijn. 'Nothing succeeds like success', maar een mislukking wordt

even gul afgestraft als succes wordt beloond. Gaat het goed, dan krijg je als politicus vaak meer krediet dan je verdient. Zit het eenmaal tegen, dan dreigt het verdomhoekje waar je niet meer uitkomt. En dan is er nog de raadselachtige Tefal-factor, die 'succes' en 'mislukking' subjectief maakt. Ronald Reagan kon fout op fout stapelen zonder sympathie te verspelen, een politicus als Nixon – van wie de camera heel wat minder hield – moest blijven vechten om de gunst van de kiezer. Voor de huidige man in het Witte Huis is de tijd van woorden en gebaren voorbij en komt het nu op daden aan, die zijn geloofwaardigheid moeten helpen herstellen. Welke keus wordt het?

In Nederland oogst Bush weinig mededogen. Velen hebben een grondige hekel aan hem en zien als tegenstanders van de oorlog in Irak hun gelijk dagelijks bevestigd. Van degenen die de oorlog aanvankelijk verdedigden, heeft een deel zijn steun intussen ingetrokken, omdat de massavernietigingswapens er niet bleken te zijn. Gelukkig is maar een kleine groep zo onverstandig te hopen op een Amerikaanse nederlaag, als het verdiende loon voor een president met te veel bravoure en te weinig inzicht. Een overgrote meerderheid beseft dat een smadelijke Amerikaanse aftocht ons allemaal veel schade zal berokkenen.

De situatie is, al met al, verontrustend, en in toenemende mate. De keuze die Bush maakt, krijgt grote consequenties. Des te bezorgder stemt het feit dat hij nog steeds is omringd met de zeloten en ideologen die zijn beleid tot dusver hebben gestuurd. Een eigen, oorspronkelijk geluid is nog niet van hem vernomen, een onafhankelijk oordeel laat op zich wachten. De vervanging van Colin Powell door Condoleezza Rice op Buitenlandse Zaken heeft wel meer glimlach in de presentatie gebracht, maar geen inhoudelijke versterking. Er is geen serieus teken van twijfel aan de premisse van de 'neocons' dat vrede op wereldschaal met oorlog in het Midden-Oosten kan worden afgedwongen.

'Is it really big enough?', vroeg de Deense natuurkundige Niels Bohr in 1943 aan Robert Oppenheimer, toen hem verteld werd over de atoombom-inwording. Wat hij bedoelde was: groot genoeg om oorlog in de toekomst te voorkomen. Niet met strijd op het slagveld, maar met 'containment' en wapendreiging is de Koude Oorlog gevoerd en tot een goed einde gebracht. Moreel onbevredigend, maar beter dan een warme oorlog.

Anders dan de neoconservatieven denken, heeft zelfs Ronald Reagan de regels van het spel van de

wortel en de stok nageleefd. Hun held was niet de houwdegen die zij van hem hebben gemaakt en zijn (en Bush Senior's) 'overwinning' in de strijd tussen Oost en West was naast een omvangrijk wapenarsenaal, gepaard aan terughoudendheid, ook aan een flinke portie geluk te danken.

De toestand in Irak moet worden gestabiliseerd, daarover geen twijfel. Maar wie de opties van Bush overziet, tegen de achtergrond van zijn vroegere beslissingen, kan niet blij zijn met de aandrang die op hem wordt uitgeoefend om knopen door te hakken. Sommige knopen kunnen beter op een andere manier worden ontward.

Prof. dr Doeko Bosscher is hoogleraar eigentijdse geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Armoedebestrijding

Van ambitie naar actie

Het jaar 2005 zal niet de geschiedenis ingaan als het jaar waarin we definitief met de armoede hebben afgerekend. Wél hebben we in de conferentiezaal de basis gelegd voor onze verdere strijd tegen de grenzeloze armoede buiten die zaal. Een definitieve afrekening was ook altijd een utopie: armoede is een veelkoppig monster, dat een groot deel van de wereldbevolking stevig in zijn greep heeft. Armoedebestrijding is een zaak van de lange adem, maar tegelijkertijd van grote urgentie: we hebben immers nog maar tien jaar de tijd om de *Millennium Ontwikkelingsdoelen* te halen, waaronder het halveren van het aantal mensen dat van minder dan één dollar per dag moet leven, een halt toeroepen aan de AIDS-pandemie en alle kinderen in de klas krijgen.

Terwijl de klok doortikt, verandert de globalisering in rap tempo de sociale, culturele en economische spelregels op deze planeet. Armoede vormt in dit speelveld niet alleen een bedreiging voor de menselijke waardigheid van eenieder, maar ook voor de wereldvrede: ieder procentpunt minder economische groei betekent een procentpunt meer kans op een – vaak grensoverschrijdend – conflict.¹ Een nieuw elan is nodig om het tempo van onze ontwikkelingsinspanningen op te voeren en bovendien aan te passen aan de nieuwe regels. De opkomst van China, dat de afgelopen decennia een gemiddelde economische groei van maar liefst 9,4% kende, tekent de vervaging van het onderscheid tussen ontwikkelingslanden en ontwikkelde landen.² Zo is een aantal Europese landen armer dan een aantal ontwikkelingslanden. In het najaar maakten tv-beelden na de orkaan Katrina de diepe armoede in het rijkste land van de wereld, de Verenigde Staten van Amerika, pijnlijk zichtbaar. Burgemeester Cohen sprak in zijn nieuwjaarstoespraak over de vele Amsterdammers die de eindjes net of eigenlijk net niet aan elkaar kunnen knopen en over het gebrekkig toekomstperspectief van de meerderheid van de Amsterdamse jongeren.³ Armoede is overal.

Sociale en economische uitsluiting zal op nationaal en internationaal niveau bestreden moeten worden en wel met man en macht. Dit betekent investeren in de capaciteit van mensen en instituties om eigenhandig af te rekenen met de armoede. In het kader van

deze strategie van capaciteitsopbouw zal overal ter wereld de middenklasse versterkt moeten worden: ondernemers, politici, onderwijzers, ambtenaren, artsen, advocaten, veiligheidsfunctionarissen en vakbondslieden – zij vormen de ruggengraat van een samenleving waarin de waardigheid en weerbaarheid van mensen centraal dienen te staan. 2005 was het jaar van de ambitie. Deze *ambitie* moet de komende tien jaar worden omgezet in *actie*; Nederland kan en moet hieraan een waardevolle bijdrage blijven leveren. Niet door te blijven steken in de traditionele ontwikkelingshulp, maar door werk te maken van een eigentijdse en praktijkgerichte internationale samenwerking, met als leidmotief mensen en hun mogelijkheden. Het profiel dat Nederland in 2005 heeft opgebouwd als aanjager en bruggenbouwer in de wereldomvattende strijd tegen armoede, waardoor de resultaten van grote conferenties zoals die van de G8 en de VN in positieve zin werden beïnvloed, zal de komende jaren worden bestendigd.

Een golf van compassie

Het jaar 2005 begon weinig hoopvol: een enorme vloedgolf, veroorzaakt door een zeebeving van 9,3 op de schaal van Richter, had meer dan 200.000 levens weggespoeld en de overlevenden reddeloos achtergelaten. Maar de tweede vloedgolf bracht de hoop terug op de kusten van Zuidoost-Azië: het was een golf van massale compassie, die geld en goederen meebracht uit alle windstreken van de wereld. Die kracht van de menselijke compassie, ook bij schijnbaar onoverwinnelijke tegenstand en onoverkomelijke tegenslag, zou als een rode draad door het jaar 2005 heen lopen, bijvoorbeeld na de aardbeving in Kasjmir. *Schijnbaar* onoverwinnelijk en onoverkomelijk, want vele rapporten bevestigden het afgelopen jaar weer dat armoede niet een onoplosbaar probleem is. In maart concludeerde VN-secretaris-generaal Kofi Annan op basis van het meest uitgebreide ontwikkelingsonderzoek ooit, dat wij de eerste generatie zijn met zowel de middelen als de technologie om de armoede uit te roeien.⁴ En hij was niet de enige met deze overtuiging: op 2 juli betrokken de artiesten van Live8, onder leiding van Bob Geldof, 3 miljard kijkers over de hele wereld bij de strijd

tegen armoede. Hun eisen aan wereldleiders: 'More and better aid', 'Drop the debt' en 'Trade justice'.

De heilige graal van ontwikkeling

Vaak, maar nog lang niet vaak genoeg, waren deze eisen ingebed in een voor dergelijke publieke campagnes ongewoon en verfrissend realisme. Zo zei Bono, een andere voorman van de campagne, tijdens het concert: 'We cannot fix every problem, but the ones we can, we must.' De afgelopen vijftig jaar ging het ontwikkelingswerk te vaak gepaard met onrealistische en utopische blauwdrukken. Had men maar kennis genomen van het werk van de filosoof Karl Popper, in het bijzonder van zijn *The Open Society and Its Enemies*.⁵ Dit meesterwerk verscheen in 1945, een paar jaar voordat de ontwikkelingssamenwerking echt op gang kwam. Popper ageert tegen grootschalige overheidsprogramma's waarbij de gehele maatschappij omgevormd moet worden, wat hij noemt 'utopian engineering'.

Het communisme heeft laten zien dat een dergelijke aanpak leidt tot sociale onvrijheid en economische ondergang, omdat de overheidsplanners hun totaalvisie alleen in praktijk kunnen brengen door alle tegenstand hardhandig de kop in te drukken, maar tegelijkertijd nooit genoeg informatie en mid-

zijn geen wondermiddelen, die op zich zelf en als vanzelf de armoede zullen doen oplossen. In plaats van de utopische aanpak pleit Popper voor de minder radicale en meer menselijke methode van 'piecemeal engineering', waarbij stuk voor stuk maatschappelijke instituties worden opgebouwd of hervormd. Hierbij kunnen we leren van onze fouten, belanghebbenden betrekken en gaandeweg ontdekken welke oplossing in welke situatie het beste werkt en welke instituties daarbij horen. Geen revolutie, maar evolutie.

'Piecemeal engineering' in ontwikkelings-samenwerking

Deze methode van 'piecemeal engineering' is zo langzamerhand ook tot ontwikkelingssamenwerking doorgedrongen. Vaak gaat het daarbij om capaciteitsopbouw: het opbouwen en versterken van de capaciteit van mensen en instituties in landen, zodat zij zelf een einde kunnen maken aan de armoede, milieuvervuiling en mensenrechtenschendingen om hen heen. Daarom zet het Nederlandse ontwikkelingsbeleid in op capaciteitsopbouw in een breed palet aan maatschappelijke en politieke sectoren: hervorming van de veiligheidssector; particuliere-sectorontwikkeling; versterking van de gezondheidszorg; een adequaat milieumanagement; en het beter functioneren van parlementen en districtsraden.

Werken aan het probleemoplossend vermogen van arme mensen laat hen niet alleen in hun waarde, het werkt ook. Vorig jaar publiceerde ik als eerste minister voor Ontwikkelingssamenwerking ter wereld een resultatenrapportage, waarin helder wordt uiteengezet wat we in ontwikkelingslanden hebben bereikt met het Nederlandse belastinggeld.⁸ Zo gingen er in 2004 ruim 300.000 Malinese kinderen extra naar school. In Jemen konden dank zij een nieuw transparant administratiesysteem 60.000 ambtenaren worden ontslagen die onterecht op de loonlijst stonden. In Pakistan verminderde bij 100 leer- en textielindustrieën de watervervuiling, waardoor de levensomstandigheden van 200.000 mensen en de arbeidsomstandigheden van 50.000 werknemers verbeterden. Niet met een *big bang*, maar stap voor stap gaan samenlevingen beter werken, zich ontwikkelen: meer kinderen naar school, betere ziekenhuizen, een schoner leefmilieu, meer kansen voor het bedrijfsleven, een beter functionerende overheid. Alvorens nader in te gaan op capaciteitsopbouw als strategie voor de komende tien jaar, zal ik eerst stilstaan bij

Werken aan het probleemoplossend vermogen van arme mensen laat hen niet alleen in hun waarde, het werkt ook

delen zullen hebben om de samenleving de door hen gewenste richting in te duwen. Vlak na de Tweede Wereldoorlog, toen ook velen in het Westen nog dweepten met het communistische model, had Popper dit al voorzien: 'Even with the best intentions of making heaven on earth, it only succeeds in making it a hell – that hell which man alone prepares for his fellow-men.'⁶

Zoals we kunnen lezen in *The Elusive Quest for Growth* van William Easterly,⁷ jaagden de traditionele ontwikkelingswerkers ook vaak totaaloplossingen voor armoede na, meestal met magere resultaten. Investerings, onderwijs en bevolkingsplanning deden achtereenvolgens dienst als 'heilige graal' van ontwikkeling. Hoe belangrijk ook, deze strategieën

de concrete afspraken die rijke en arme landen het afgelopen jaar gemaakt hebben, te beginnen bij de VN-top.

Een VN-top voor de armen

Meer dan een halve eeuw na de start van zowel de VN als van ontwikkelingssamenwerking stonden 191 wereldleiders tijdens de VN-top van september 2005 voor de volgende vraag: is het ons menens met duurzame armoedebestrijding? Zijn we bereid armoede definitief naar de geschiedenisboekjes te verbannen? Het antwoord in de slotverklaring was een luid en duidelijk 'ja'.⁹ Iedere wereldburger zou die verklaring moeten lezen, in plaats van de vele cynische krantenartikelen die na de top verschenen. Teleurstellend aan de top was niet de ontwikkelingsparagraaf, maar waren vooral de oneindige stoelendans in de VN-Veiligheidsraad en het onvermogen van de lidstaten het eens te worden over meer dan alleen de naam van de nieuwe mensenrechtenraad. Er zijn natuurlijk altijd mensen die er fijntjes of minder fijntjes op wijzen wat er *niet* in de ontwikkelingsparagraaf staat, wat er *niet* bereikt is. Maar als we vooruitgang willen boeken, moeten we ons richten op de resultaten die er wél zijn en daarop voortborduren. Er is simpelweg geen tijd te verliezen: tijd verliezen is levens verliezen. Niets doen is geen optie. Als we onze inspanningen om de Millennium Ontwikkelingsdoelen in 2015 te halen niet verdubbelen, dan zullen meer dan vier miljoen kinderen onnodig sterven; 47 miljoen kinderen zullen nog steeds niet naar school kunnen gaan; en nog eens 380 miljoen mensen zullen moeten rondkomen van minder dan één dollar per dag.¹⁰

Het is nooit de bedoeling geweest tijdens de VN-top een nieuwe *deal* voor ontwikkelingssamenwerking te sluiten - we hadden immers al de 'Millennium Ontwikkelingsdoelen'. De top was bedoeld om op koers te blijven voor het behalen van die doelen en het tempo op te voeren. En dat is gelukt. Het komend decennium komt er meer en betere ontwikkelingshulp beschikbaar. Vanaf 2010 wordt er ieder jaar 50 miljard dollar extra hulp op tafel gelegd. Rijke landen hebben zich er ook toe verplicht die hulp beter onderling te coördineren en te harmoniseren, zodat arme landen niet overspoeld worden met onnodige bureaucratie. Ontwikkelingslanden op hun beurt zullen de kwaliteit van het bestuur verbeteren, democratiseren en corruptie bestrijden, zodat de hulp ook echt in vruchtbare aarde valt. Het

verband tussen veiligheid, ontwikkeling en mensenrechten staat bij de VN in het middelpunt van de belangstelling door de oprichting van de 'peacebuilding'-commissie. VN-organisaties zullen beter gaan samenwerken, zowel op hoofdkwartierniveau als in het veld. Het gevoelige, maar tegelijkertijd immens belangrijke thema reproductieve gezondheid staat weer op de ontwikkelingsagenda - nog steeds sterft er iedere minuut ergens ter wereld een vrouw tijdens de bevalling of zwangerschap. Alle wereldleiders hebben - zoals we in 2005, het jaar van het microkrediet, hebben geleerd - erkend dat we de armen toegang tot financiële diensten moet garanderen. Ook hebben de wereldleiders zich allen gecommitteerd aan bevordering van duurzame energiebronnen en de deur opengehouden voor een nieuw klimaatverdrag na Kyoto, waarover eind 2005 in Montreal verder onderhandeld is. Ten slotte was er speciale aandacht voor Afrika, het continent dat onze hulp het hardst nodig heeft om de Millennium Ontwikkelingsdoelen te kunnen halen.

Een betere schuldenregeling

Twee weken na de succesvolle VN-top sloten 184 wereldleiders een historisch schuldenakkoord tijdens de najaarsvergadering van de Wereldbank en het IMF. In Gleneagles hadden de G8-landen vóór de zomer nog goede sier gemaakt met hun schuldenplan, maar pas tijdens de najaarsvergadering zorgden enkele landen onder leiding van Nederland ervoor dat dit plan voor de arme landen geen sigaar uit eigen doos werd. Zoals Trevor Manuel, de Zuid-Afrikaanse minister van financiën en voorzitter van de najaarsvergadering, zei: 'What entered these meetings as G8 agreements, emerged as G184 agreements.' Het schuldenplan van de G8 werd op drie punten verbeterd: rijke landen leggen nieuw ontwikkelingsgeld op tafel - de schuldkwijtschelding gaat dus niet ten koste van lopende programma's en het budget van de Wereldbank blijft op peil; de arme landen zullen het vrijgekomen geld - 50 miljard dollar - besteden aan het bestrijden van armoede; en via een schuldhoudbaarheidstoets wordt voorkomen dat arme landen over een paar jaar weer diep in de schulden zitten.

Een handelsronde in ontwikkeling

Na New York en Washington was Hongkong het toneel van de laatste en meest lastige etappe van de *tour de force* die het armoedejaar 2005 was: de



WTO-top. Handelsronden worden vanwege de vaak moeizame vooruitgang weleens omschreven als een lange reeks bijna-doodervaringen. Juist op het handelsdossier valt voor arme landen echter veel winst te behalen: de extra economische activiteit als gevolg van een succesvolle Doha-ronde zou 66 miljoen mensen uit de armoede kunnen verlossen.¹¹ Ook in Hongkong stonden 149 wereldleiders dus voor de vraag: is het ons menens met duurzame armoedebestrijding? Zijn we bereid de eigen grenzen open te gooien en arme landen een kans op economisch succes te gunnen? Het antwoord was ditmaal, anders dan tijdens de VN-top, een timide en nauwelijks verstaanbaar 'ja'. Zonder akkoord was Hongkong in elk geval een mislukking geweest; dat er wel een akkoord kwam, maakt deze WTO-top nog niet tot een doorslaand succes. De uiteindelijke uitkomst is bescheiden en tegenover ontwikkelingslanden zelfs beschamend.

Al in de weken voorafgaand aan de top hadden de meeste onderhandelingspartners zich teruggetrokken op de eigen stellingen en de verwachtingen naar

for trade', capaciteitsopbouw om arme landen te helpen profiteren van handelskansen door bijvoorbeeld investeringen in infrastructuur, douane, corruptiebestrijding en microkrediet.

Maar werkelijke vooruitgang richting een vrijere en meer rechtvaardige wereldhandel kan niet afgekocht worden met 'aid for trade', waarvan in veel gevallen ook nog eens onzeker is of het wel om nieuw geld gaat. Hulp op zich zelf genomen helpt niet, handel en toegang tot markten helpen wél om welvaart op te bouwen en in stand te houden. Naast liberalisering van de wereldhandel en vergroting van de onderlinge handel tussen ontwikkelingslanden is op nationaal niveau in arme landen ook privatisering van bedrijven en banken nodig, zodat de aanbodkant van de economie adequaat op de uitdagingen van de globalisering kan inspelen. De grote sprong voorwaarts in het handelsdossier moet nu in 2006 plaatsvinden en hangt vooral af van het onderwerp landbouw. Eén van de weinige concrete afspraken in Hongkong was de afschaffing van een aanzienlijk deel van alle exportsteun voor landbouwproducten in 2010 en de rest in 2013. Dit geldt dus ook voor de gebonden voedselhulp van de Amerikanen, die een fnuikende invloed heeft op voedselzekerheid in ontwikkelingslanden. Volgend jaar zullen we daarnaast eindelijk heldere afspraken moeten maken over het openbreken van westerse markten. Het onderwerp markttoegang is nu weer als een hete aardappel doorgeschoven, terwijl hier voor arme landen 90% van de winst door handelsliberalisatie op het terrein van landbouw ligt.¹² Kortom: Doha is een wereldhandelsronde in ontwikkeling, maar nog lang geen ontwikkelingsronde.

Werkelijke vooruitgang richting een vrijere en rechtvaardiger wereldhandel kan niet worden afgekocht met 'aid for trade'

beneden bijgesteld. De Atlantische Oceaan bleek bovendien behoorlijk diep: herhaaldelijk stonden de Verenigde Staten en de Europese Unie lijnrecht tegenover elkaar. Maar in tegenstelling tot de berichtgeving in de media was het de EU die in de bres sprong voor de arme landen, niet de Verenigde Staten. Toen de Unie een ontwikkelingspakket op tafel legde, dongen de Verenigde Staten zoveel mogelijk af. De vrije markttoegang voor de minst-ontwikkelde landen, door de EU reeds ingevoerd vanaf 2001 (met enkele jaren uitstel voor de producten bananen, suiker, rijst), wordt hierdoor in andere rijke landen pas een feit in 2008, met bovendien nog ruime mogelijkheden voor uitzonderingen. Op het katoendossier, waar de EU haar huiswerk al voor een deel heeft gedaan, wilden de Amerikanen op geen enkele manier tornen aan de zeer handelsversturende binnenlandse subsidies aan de eigen katoenboeren. De rijke landen trokken wél de beurs voor de zg. 'aid

'On ne développe pas, on se développe'

Paul Wolfowitz, president van de Wereldbank, had gelijk toen hij onlangs zei: 'As important as aid is, as important as debt relief is, the opportunities that can be generated by trade are far more significant. Trade is the missing link to jobs and opportunity.'¹³ Helaas schoot de daadkracht van wereldleiders juist op dit punt te kort; over een vrijere en meer rechtvaardige wereldhandel zal in 2006 nog vele dagen en nachten moeten worden onderhandeld. Op weg naar 2015 zullen wereldleiders zich aan de gemaakte en nog te maken beloften over hulp, schuld en handel moeten houden. Ik ben ervan overtuigd dat het miljardenpubliek dat in 2005 door Live8 is gemobiliseerd, wereldleiders hierop blijft aanspreken. Om de twee

jaar zullen de ministers voor Ontwikkelingssamenwerking in de Economische en Sociale Raad van de VN de balans opmaken. We hebben in de Millennium Ontwikkelingsdoelen een gezamenlijke bestemming en in de slotverklaring van de VN-top een gezamenlijk spoorboekje.

Iedereen moet nu meedoen om deze agenda voor verandering tot een succes te maken: regeringen, bedrijven, maatschappelijke organisaties én burgers. De voortekenen voor dit internationale partnerschap zijn goed: nog nooit was de betrokkenheid bij de strijd tegen armoede zo groot en zo intensief als in 2005. Om ambitie naar actie te vertalen, moeten we na alle toppen natuurlijk wel de conferentiezaal achter ons laten en ons weer richten op uitvoering van concrete ontwikkelingsprogramma's op het enige niveau dat telt: het landenniveau. We moeten daar vooral inzetten op de capaciteit van mensen en instituties om zelf ontwikkeling tot stand te brengen. Wijlen Prins Claus haalde in dit verband vaak de volgende uitspraak van een Afrikaanse vriend aan: 'On ne développe pas, on se développe.'

In de praktijk bleek het vaak moeilijk op landen-niveau duurzame capaciteit op te bouwen. Dit probleem wordt wel aangeduid als 'getting to Denmark', waarbij Denemarken staat voor een ontwikkeld land met goed functionerende instituties.¹⁴ In de woorden van Francis Fukuyama: 'We know what Denmark looks like, and something about how the actual Denmark came to be, historically. But to what extent is that knowledge transferable to countries as far away historically and culturally as Somalia and Moldavia?'¹⁵ Hoewel Fukuyama spreekt van een 'theoretisch zwart gat', hebben we inmiddels zeker een aantal zaken geleerd over de weg naar Denemarken.¹⁶

In de *eerste* plaats moet capaciteitsopbouw behandeld worden als een ontwikkelingsdoelstelling op zich zelf en niet slechts als een middel om op korte termijn resultaten te bereiken met ontwikkelingsprojecten. Vele van dergelijke projecten hebben zelfs de capaciteit van een land ondermijnd door lokale expertise weg te drukken en schaarse overheids capaciteit te belasten met overvloedige bureaucratie.

In de *tweede* plaats is het van belang zich bij capaciteitsopbouw niet alleen te richten op mensen en organisaties, maar eveneens op instituties – wetten, regelgeving en ook informele instituties als waarden en normen.

In de *derde* plaats moeten wij ons bij onze interventies altijd afvragen welke partijen in een ontwik-

kelingsland er baat hebben bij een zwakke publieke sector. Er zijn altijd gevestigde belangen die misbruik maken van zwakke instituties door zichzelf te verrijken. Neem de Democratische Republiek Congo, die al decennialang kampt met een gebrekkig functionerende overheid en waar groeperingen uit binnen- en buitenland vaak letterlijk vechten om de vele natuurlijke hulpbronnen voor eigen gewin te kunnen exploiteren.

Opbouw van democratische instituties

Vooraf vanwege dat laatste punt is democratisering in arme landen essentieel onderdeel van capaciteitsopbouw. In een goed functionerende democratie zullen burgers gevestigde belangen zelf tot de orde roepen en grootschalige corruptie en bureaucratie bij de stembus of via protesten van het maatschappelijk middenveld afstraffen. Uit recent onderzoek van de Council on Foreign Relations blijkt dat democratie over een breed spectrum van ontwikkelings-indicatoren beter scoort dan dictatuur.¹⁷ Als het op economische groei aankomt, doet een democratie het gemiddeld 30% beter, en ook als we alleen lage-inkomenslanden bekijken, dan nog is democratie licht in het voordeel.

Het democratische voordeel wordt duidelijker wanneer we andere indicatoren van menselijke ontwikkeling in ogenschouw nemen: in vergelijking met arme autocratieën leven burgers gemiddeld tien jaar langer in een arm, maar democratisch geregeerd land; er sterven twee keer zo weinig kinderen voor hun vijfde levensjaar; twee keer zoveel kinderen gaan naar het secundair onderwijs; en HIV/AIDS is relatief gezien vooral een levensgroot probleem in de armste dictaturen, met een gemiddeld infectiepercentage van 3,2%, vergeleken met 0,2% in de armste democratieën. Daarnaast worden deze democratieën minder vaak geteisterd door geweld: van de 49 arme landen die tijdens de jaren negentig verscheurd werden door een burgeroorlog, werden er 41 met harde of minder harde hand geleid door een despoot. De claim dat democratie de wereld veiliger maakt, wordt dus ondersteund door de feiten. En niet alleen veiliger, ook welvarender. De opmars van democratie in de wereld is dus goed nieuws – het onafhankelijke onderzoeksinstituut *Freedom House* maakte onlangs bekend dat de wereld in 2005 weer drie democratieën rijker werd: het in belangrijke mate door Nederland ondersteunde Burundi, de Centraal-Afrikaanse Republiek en Liberia.¹⁸ Nog steeds

komen we academici en ontwikkelingswerkers tegen die, onder verwijzing naar succesvolle autocratieën in Oost-Azië, beweren dat alleen de ijzeren vuist van een verlicht despoot een arm land omhoog kan trekken uit armoede en instabiliteit. Tegenover ieder van die succesverhalen kunnen we echter zeven tegenvoorbeelden stellen van dictaturen die in alle opzichten jammerlijk gefaald hebben, ook in die zelfde regio. Aangezien overheidsbeleid moet uitgaan van de regel en niet van de uitzondering, is democratisering een belangrijke doelstelling van het Nederlands ontwikkelingsbeleid. Zo zal Nederland na Burundi in 2006 de Democratische Republiek Congo met raad en daad bijstaan bij de eerste verkiezingen sinds ruim een halve eeuw, zoals met het verschaffen van computers, het voorlichten van kiezers en het trainen van politie.

Migratie en menselijk kapitaal

Naast het opbouwen van goed functionerende en dus democratische maatschappelijke instituties heeft capaciteitsopbouw juist ook betrekking op kennis en vaardigheden van individuen – de ‘human resources’ van een land. Voor mensen in ontwikkelingslanden kan tijdelijke arbeidsmigratie een belangrijk middel zijn om die kennis en vaardigheden te verwerven.

Maar ook voor de landen van bestemming zijn de potentiële voordelen van tijdelijke arbeidsmigratie substantieel. Volgens recente schattingen van Eurostat zal vanaf 2025 het aantal nieuwkomers binnen de EU niet langer opwegen tegen het natuurlijk verloop van de bevolking als gevolg van vergrijzing en sterfte.¹⁹ Het aantal mensen beschikbaar voor de arbeidsmarkt zou vanaf dat moment aanzienlijk kunnen krimpen. Thans wordt er gezocht naar modaliteiten om het tijdelijk karakter van tijdelijke arbeidsmigratie te waarborgen. De regering zal de SER dit jaar om advies vragen over het faciliteren en reguleren van tijdelijke arbeidsmigratie vanuit ontwikkelingslanden. Zoals de Wereldbank eind vorig jaar al aangaf in de *Global Economic Prospects*,²⁰ moeten we de produktiviteit en middelen van de 200 miljoen migranten over de hele wereld beter aanwenden voor ontwikkeling. Het is daarom zaak dat tijdelijke arbeidsmigratie een plaats krijgt in verdere plannen van de EU voor een gemeenschappelijk beleid voor economische migratie: zodat we de ‘brain drain’ kunnen ombuigen tot ‘brain circulation’. In september 2006 kan de EU dan weer goed beslagen ten ijs komen bij de geplande VN-bijeenkomst over migratie.

Een Europees jaar

De EU heeft in het armoedejaar 2005 als grootste

gever van ontwikkelingshulp en handelspartner de toon gezet. Niet alleen in Hongkong, maar bijvoorbeeld ook in Parijs, waar maart jl. besloten werd tot meer coördinatie en harmonisatie van de hulp. Leiderschap van de Unie blijft ook in de komende tien jaar de sleutel tot vooruitgang. De EU zal daarbij ook toenadering moeten zoeken tot nieuwe grote mogendheden zoals China. De invloed van China in Afrika, waar het meer dan een kwart van zijn olie vandaan haalt, is in sommige landen al bijna groter dan die van de Verenigde Staten.²¹ Opkomende landen als China, India en Brazilië begeven zich steeds vaker op het pad van de ontwikkelingssamenwerking – nieuwe donorlanden speelden bij de tsunami-hulp al een opvallend grote rol. We kunnen alleen op koers blijven met onze ontwikkelingsagenda voor de komende tien jaar, als ook deze nieuwe donorlanden zich aan de standaarden voor ontwikkelingssamenwerking van de OESO/DAC houden en bereid zijn tot coördinatie en harmonisatie.

Binnen de EU speelt Nederland ook de rol van aanjager en bruggenbouwer. Het Europees *commitment* aan het vaste percentage van 0,7% van het BNP voor armoedebestrijding werd tijdens het Nederlands voorzitterschap in het najaar van 2004 voorbereid. Als één van de rijkste en meest genereuze Europese lidstaten, met een lange staat van dienst in ontwikkelingssamenwerking, zal Nederland zich binnen Europa sterk moeten blijven maken voor voortdurende verbetering van de kwaliteit van de gezamenlijke Europese ontwikkelingsinspanning: *noblesse oblige*.

Conclusie

In het enerverende jaar 2005 stond de wereldgemeenschap op een kruispunt in de strijd voor menselijke waardigheid. Nooit eerder waren zoveel gewone burgers op zo grote schaal en zo intensief betrokken bij de afweging welke weg we zouden inslaan. Gelukkig hebben we ervoor gekozen ons niet neer te leggen bij de wijdverbreide armoede op deze planeet en niet te berusten in ongelijkheid, onveiligheid en onrecht. Dat hierbij de keuze bevestigd werd gezamenlijk in te zetten op het behalen van de Millennium Ontwikkelingsdoelen, is wellicht weinig verrassend, maar wel geruststellend en hoopgevend. De Millennium Ontwikkelingsdoelen zijn immers het enige internationale referentiekader voor armoedebestrijding dat, om het in managementtermen uit te drukken, ‘s.m.a.r.t.’ is: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden. Daarover kan na dit jaar geen twijfel meer bestaan.

Het jaar 2006 moet de geschiedenis ingaan als het

jaar waarin we de ambitie van 2005 omzetten in actie. Bij die actie gaat het niet om meer van hetzelfde: de traditionele ontwikkelingshulp, vaak gebaseerd op utopische blauwdrukken, voldoet niet meer. Armoede komt overal voor en wijkt alleen wanneer bestreden met meer pragmatisme en precisie. Versterking van capaciteit van mensen en instituties is hierbij een centraal aangrijpingspunt. Ondersteuning van democratische processen en bevordering van 'brain circulation' zijn hierbij centrale strategieën. Daarnaast is de overdracht van kennis en technologie van groot belang om de zo broodnodige capaciteit op te bouwen en om armoedebestrijding in een hogere versnelling te zetten. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om een verduurzaming van de voedselproductie door het gebruik van CO₂ voor het vergroten van de landbouwopbrengsten of door het efficiënter ontzouten van zeewater voor irrigatie en drinkwater. Voorts moeten we de capaciteit van jonge mensen versterken door het onderwijs te verbeteren en door de toegang tot praktijkgerichte opleidingen te vergroten, ook in eigen land. De grootste generatie jongeren in de geschiedenis, meer dan een miljard, dient zich aan en deze jonge mensen verdienen de kans zich te ontwikkelen.

Ten slotte zal 2006 de geschiedenis moeten ingaan als het jaar van de doorbraak naar een vrijere en meer rechtvaardige wereldhandel. Ook hier is voor Nederland een rol als aanjager en bruggenbouwer weggelegd. Naast actieve deelname aan de WTO-onderhandelingen kan Nederland zijn vele internationaal opererende bedrijven, banken en organisaties betrekken bij het internationale partnerschap voor armoedebestrijding en hen stimuleren zich bij hun sociale en economische activiteiten te richten op de vier miljard armste wereldbewoners aan de 'bottom of the pyramid' en niet slechts op de twee miljard rijken aan de top van de pyramide. De komende jaren gaat het erom dat landen de aansluiting bij de globalisering niet missen.

Nederland is echter alleen geloofwaardig in het speelveld van internationale samenwerking als het ons lukt ook in eigen land de armoede en uitsluiting effectief en duurzaam te bestrijden, en als we onze moderne en open samenleving verder weten te ontwikkelen tot een maatschappij waarin de participatie en integratie van diverse culturen succesvol verlopen en waarin man en vrouw gelijkwaardig zijn. Want nog altijd geldt: *Practice what you preach*.

Noten

- 1 Paul Collier, *Conflict and Development*, World Bank, Development Research Group, november 2001.

- 2 Zheng Bijian, 'China's "Peaceful Rise" to Great-Power Status', in: *Foreign Affairs*, vol. 84, 2005, no. 5, blz. 18.
- 3 Nieuwjaarstoespraak burgemeester Job Cohen, zondag 1 januari 2006, Concertgebouw Amsterdam.
- 4 United Nations, *In larger freedom: towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary-General*, New York: United Nations, 2005.
- 5 Karl Popper, *The Open Society and Its Enemies. 2 vols*, Londen: Routledge, 1945.
- 6 *Ibid.*
- 7 William Easterly, *The elusive quest for growth: economists' adventures and misadventures in the tropics*, Cambridge, Mass.: The MIT Press, 2001.
- 8 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Resultaten in ontwikkeling. Rapportage 2004*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2005.
- 9 A/RES/60/1. Resolution adopted by the General Assembly: 60/1. 2005, World Summit Outcome.
- 10 United Nations, *Human Development Report 2005. International cooperation at a crossroads: Aid, trade and security in an unequal world*, New York: Oxford University Press, 2005.
- 11 World Bank, *Poverty and the WTO. Impact of the Doha Development Agenda*, Washington D.C.: World Bank, 2005; en World Bank, *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda*, Washington DC: World Bank, 2005.
- 12 'Weighed in the balance', in: *The Economist*, 8 december 2005.
- 13 'Trade – the Missing Link to Opportunity', toespraak van Paul Wolfowitz, President, the World Bank Group, National Press Club, Washington D.C., 7 december 2005.
- 14 Francis Fukuyama, *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 2004.
- 15 *Ibid.*
- 16 World Bank, *Capacity Building in Africa. An OED Evaluation of World Bank Support*, Washington D.C.: World Bank, 2005.
- 17 Morton H. Halperin, Joseph T. Siegle & Michael M. Weinstein, *The Democracy Advantage. Why democracies promote prosperity and peace*, New York: Routledge, 2005.
- 18 Freedom House, *Freedom in the World. The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*, Lanham: Lowman and Littlefield Publishers, 2005.
- 19 European Commission, *Policy Plan on Legal Migration*, Brussel: European Commission, 2005.
- 20 World Bank, *Global Economic Prospects 2006. Economic Implications of Remittances and Migration*, Washington D.C.: World Bank, 2005.
- 21 David Zweig & Bi Jianhai, 'China's Global Hunt for Energy', in: *Foreign Affairs*, vol. 84, 2005, no. 5.

Mw Agnes van Ardenne-van der Hoeven is minister voor Ontwikkelingssamenwerking.

Zin en onzin van Millenniumdoelstellingen: *Nederlands beleid beschouwd*

Hoe bewijs je dat internationale samenwerking effectief is? De druk is groot vanuit parlement, publiek en pers om aan te tonen dat de miljarden die Nederland bijdraagt, goed zijn besteed. Eind 2005 verscheen *Resultaten in ontwikkeling: Rapportage 2004*, waarin minister voor Ontwikkelingssamenwerking Van Ardenne verantwoording aflegt over de 'behaalde resultaten van het bilaterale beleid in de vijf prioritaire sectoren' en op het gebied van goed bestuur in partnerlanden.¹

Dit is een eersteling, want *nog nooit bracht een minister voor ontwikkelingssamenwerking een dergelijke resultatenrapportage uit*. Het rapport is geïnspireerd door de internationaal overeengekomen Millenniumdoelen. Deze werden in september 2005 herbevestigd tijdens een speciale bijeenkomst van regeringsleiders in New York. Reden te meer om na te gaan wat de betekenis van deze doelstellingen is voor internationale samenwerking in het algemeen en het Nederlands beleid in het bijzonder. Leiden de Millennium Ontwikkelingsdoelen tot grotere beleidscoherentie en coördinatie? Zijn mondiale doelstellingen eigenlijk wel zinvol om ontwikkelingsprocessen op nationaal en lokaal niveau te bevorderen? Wat leren we uit de resultatenrapportage?

Millennium Ontwikkelingsdoelen

In 2000 kwamen staatshoofden en regeringsleiders in New York plechtig bijeen en onderschreven een Millennium Verklaring van de Verenigde Naties. Secretaris-generaal Kofi Annan stelde een specifieke taak: halveer de absolute armoede in 15 jaar. Deze doelstelling vormde de basis voor een aantal andere, op gebieden van o.a. onderwijs, gezondheidszorg en milieu. Uiteindelijk kwam men acht doelen, met deeltaken en indicatoren, overeen. De doelen waren afgeleid van eerdere afspraken op wereldconferenties die in de jaren '90 werden gehouden. In 2000 werden de diverse doelstellingen voor het eerst bij elkaar gebracht in één document, waardoor beleidscoördinatie en coherentie konden worden vergroot. De doelstellingen waren van gelijk belang en golden voor alle landen. Tegelijkertijd kwam een apparaat tot stand dat moest toezien op verwezenlijking van de doelen en deed men een klemmend beroep op alle

betrokkenen de doelen tot grondslag van beleid te maken.

Door de doelen te kwantificeren en toe te zien op hun verwezenlijking kan politieke druk worden uitgeoefend. Door resultaatgericht te werken hoopt men tegelijkertijd een zo groot mogelijke steun bij publiek en politiek te bewerkstelligen. Daarmee zijn de resultaten direct op armoedebestrijding gericht, zoals betoogd door Pronk. Hij wijst er ook op dat de doelstellingen een ambitieniveau aangeven: geen woorden maar daden. Geen bestuurder of politicus moet er omheen kunnen.²

Tot zover de kracht van de Millenniumdoelstellingen – de zwakten zijn inmiddels breed uitgemeten.³ In zijn positief getoonzette beoordeling van de Millenniumdoelstellingen noemt Pronk ook zwakke kanten.⁴ De doelen hebben geen verdragsmatige status en kunnen dus niet worden afgedwongen, nationaal (in arme of in rijke landen) noch internationaal (zoals in de Wereld Handelsorganisatie of het IMF). Financiering kan dus de achilleshiel worden. Door de gelijkgeschakeling van de doelen ontbreekt een duidelijke focus. Anderen hebben betoogd dat kwantificering tot een beperking van focus kan leiden, als men aanneemt dat het behalen van een kwantitatief geformuleerde doelstelling automatisch tot vermindering van armoede zal leiden.

Hoe staat het nu met het Nederlands beleid? Hoe kunnen de voor- en nadelen van de Millenniumdoelstellingen worden geëvalueerd aan de hand van de Rapportage over 2004?

Rapportage

Nederland heeft de *Millennium Development Goals* (MDG) al vroeg omarmd. Minister Van Ardenne nam de doelstellingen als grondslag voor haar beleid, zoals neergelegd in de nota *Aan Elkaar Verplicht*.⁵ Dit betekent een keuze voor vijf prioritaire thema's die uitdrukkelijk zijn verbonden met de MDG, te weten (basis) onderwijs; (reproductieve) gezondheidszorg; HIV/Aids; milieu (en water); en goed bestuur (inclusief mensenrechten). 'Goed bestuur' is een geval apart; het valt niet onder een MDG, maar wordt gezien als een thema dat in alle bilaterale relaties van belang is. In elk van de 36 partnerlanden wordt bij

één of meer van deze thema's samengewerkt; slechts in zeven landen bij alle vijf.

Het rapport gaat in op *inputs*, *outputs* en *impact* in 2004. *Inputs* zijn de financiële en niet-financiële middelen die per thema en per land werden ingezet; *outputs* zijn de behaalde resultaten van de 'gezamenlijke inzet van donoren, overheden en andere medespelers'.⁶ De ontwikkelingsresultaten (*impact*) zijn pas na langere tijd beschikbaar. Het rapport stelt voorop dat er geen directe relatie tussen oorzaak (geld) en gevolg (ontwikkeling) valt te maken. Dit is terecht, maar het beperkt het belang van een rapport dat juist het debat over de effectiviteit van internationale samenwerking moet voeden.

Het rapport behandelt dus twee betrekkelijk los van elkaar staande zaken: Nederlandse financiering van MDG-gerelateerde thema's en de stand van zaken in partnerlanden betreffende die thema's (zoals het aantal kinderen dat volledig basisonderwijs krijgt). Het is dan ook de vraag of met een dergelijk rapport de ambitie (inzicht te verschaffen in eindprodukten die in het kader van ontwikkelingssamenwerking tot stand komen) wel kan worden verwezenlijkt.

De minister stelt echter dat 'op alle prioritaire sectoren en het thema goed bestuur positieve voortgang te zien'⁷ valt. Dat ware goed nieuws, maar is het ook waar? Nemen we het thema 'goed bestuur', dan vallen twee zaken op. *Allereerst* dat wat de gehanteerde indicatoren betreft minder dan de helft van de partnerlanden 'over de hele linie verbeteringen laten zien'. Dit is wel iets anders dan 'positieve voortgang', en het rapport vindt het beeld dan ook 'nogal somber'.⁸ Een *tweede*, terechte opmerking in het rapport betreft de beperkte waarde van dergelijke kwantificeringen. 'De indicatoren dienen te worden aangevuld met grondige diagnoses per land.'⁹ Het lijkt wel of het inleidend deel van het Rapport een vlotte en positieve indruk wil maken, terwijl het tweede deel de lezer verstandige waarschuwingen wil geven over de waarde van de cijfers. Ook hier weer twee zaken die vrij los van elkaar staan: enerzijds algemene positief getinte uitspraken, anderzijds waarschuwingen en de weerbarstigste werkelijkheid van ontwikkeling.

Er is nog een *derde* verband dat ik aan de orde wil stellen: het vermeende verband tussen meer geld en beter resultaat. Onder het kopje 'Er is meer nodig' wordt dit verband gelegd en 'verhoogde inspanningen' zijn hard nodig. Maar is dit wel zo? Neem het voorbeeld van gezondheidszorg: meer geld betekent

niet noodzakelijkerwijs betere zorg – in Nederland niet en zeker niet in landen waar institutionele voorzieningen ontbreken. Ook dit erkent het Rapport, maar de indruk die de lezer krijgt is toch: 'er is meer geld nodig'.

Deze opmerkingen zijn bedoeld als waarschuwing tegen een te ver doorgezette *kwantificeringsdrang*. De MDG's zijn uiteindelijk een betrekkelijk arbitrair samengestelde verzameling van doelstellingen, met betrekkelijk arbitrair gekozen indicatoren. Noch doelstellingen, noch indicatoren zijn gebaseerd op een empirisch model, maar op internationale onderhandelingen en wensen. Daar is niets mis mee, mits men er maar geen absolute waarde aan toekent. Het kan immers zijn dat meer geld niet automatisch meer resultaat betekent; het kan ook zo zijn dat het resultaat volgens een indicator van belang is in een bepaalde situatie en niet in een andere situatie. Er is dan ook inzicht vereist in processen van verandering – 'open the black box of development'. Zonder dergelijk inzicht betekenen de resultaten weinig.

Neem de MDG-2 betreffende het onderwijs:

De Millennium Ontwikkelings Doelen zijn een betrekkelijk arbitrair samengestelde verzameling van doelstellingen

basisonderwijs voor alle kinderen, zoals gemeten door de netto *scholingsgraad*. Die graad blijkt te zijn toegenomen in de desbetreffende partnerlanden – dat lijkt mooi. Maar de doelstelling als zodanig zal in 2015 niet worden gehaald. Het Rapport (of de eraan ten grondslag liggende beleidsstukken) stelt geen vragen als:

- hoe belangrijk is het dat 100% van de kinderen in alle landen basisonderwijs volgt? Stel dat de extra kosten die een land moet maken om de laatste 10% te bereiken, zo hoog zijn, dat de regering er de voorkeur aan geeft het geld te gebruiken voor betere lerarenopleidingen. Wie maakt die afweging en waarom? Is het land slechter af met betere leraren voor de resterende 90% basisschoolleerlingen?
- welke relatie bestaat er tussen toename van de Nederlandse inzet en verhoging van de scholingsgraad onder diverse omstandigheden? Hoe snel kan de scholingsgraad stijgen?



Dit zijn vragen betreffende relevantie en rechtvaardiging die gesteld mogen worden. Het is immers nog onduidelijk of de doelstelling wel haalbaar is, zelfs met een enorme toename van financiering. Clemens en Moss hebben aangetoond dat het onderwijs-uitgangsniveau van veel arme landen zó laag is, dat ze in *tien jaar* iets moeten bereiken waar rijke landen een *eeuw* over deden. MDG-2 is dus te ambitieus, tenminste voor 20 Afrikaanse landen, aldus Clemens en Moss.¹⁰ Een studie van de Wereldbank concludeert dat we eigenlijk niet weten hoeveel geld er nodig is om deze millenniumdoelstelling te halen.¹¹ Ook kan men zich afvragen wat de voor- en nadelen zijn van een vast percentage van de begroting voor een bepaalde activiteit, zoals het primair onderwijs. Nederland verplicht zich nu 10% van de begroting hieraan te besteden – ongeacht of er voldoende deskundigheid beschikbaar is om dit te besteden en ongeacht het tempo waarin de absorptie van dit geld geregeld kan worden.

Met andere woorden: erken dat het tempo van onderwijsontwikkeling *niet opgelegd* kan worden en ga er niet van uit dat extra geld ook een beter resultaat oplevert.

Deze erkenning ontbreekt in het Rapport en eveneens in het publieke debat. Integendeel, de minister benadrukt in het Rapport de noodzaak van meer middelen. 'Een toename van de inzet is noodzakelijk, hetgeen de additionele aandacht en middelen vanuit o.a. Nederland rechtvaardigt.'¹² In de presentatie van het Rapport stelt de minister terecht dat moeilijk valt te bepalen '[w]elk aandeel de Nederlandse ontwikkelingseuro heeft gehad'.¹³ Nederland stelt immers veel hulp beschikbaar in de vorm van begrotingssteun aan internationaal gecoördineerde plannen voor een bepaald partnerland. Daarmee is de specifieke bijdrage niet meer te bepalen. Slechts na een langere periode (5-10 jaar) kunnen de effecten (de *impact*) van dergelijke steun worden bepaald. Sommige effecten zullen pas na een nog langere periode zichtbaar zijn.

Er dienen, naast kwantitatieve, dan ook overtuigende kwalitatieve doelen te worden gesteld om op korte termijn herkenbaar succes te kunnen boeken. Via een stelsel van onderwijsrechten en de daarbij behorende financiering kan een effectieve toename van de scholingsgraad worden bereikt, zoals bepleit door Pauline Rose¹⁴ en Nancy Birdsall¹⁵.

Daar speelt ook in mee dat voor de meeste landen de statistieken nog betrekkelijk onbetrouwbaar zijn.

Het Rapport erkent dit ook, zoals in het geval van de MDG-5 (Verbeteren van de gezondheid van moeders). Doordat vergelijkbare gegevens over partnerlanden ontbreken, kan 'een trend op dit gebied [...] voor het merendeel van de partnerlanden' niet worden vastgesteld.¹⁶ Bij MDG-6 doet zich dit ook voor door de 'schaarse prevalentiecijfers' over malaria¹⁷ en in het algemeen concludeert men dat 'de kwaliteit en eenduidigheid van de beschikbare informatie' te wensen overlaten. Opbouw van statistische capaciteit in de partnerlanden is hier van belang.¹⁸

Afweging

Dit Rapport is een eerste poging om pers, parlement en publiek een inzicht te geven in kwantitatieve resultaten van internationale samenwerking. De werkelijkheid is echter weerbarstig en het is de vraag wanneer kwantificering mogelijk en zinvol is. Daarmee stuit men op de vraag naar de zin en onzin van het huidige VBTB-beleid ('Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording') van de Nederlandse overheid, waarin kwantificering van taakstellingen vrijwel tot een dogma verheven is. Het is echter van belang te beseffen dat 'VBTB [...] niet louter een kwestie [is] van *indicatoren en cijfers* verzamelen. Het is vooral een kwestie van *nadenken over maatschappelijke problemen* en over de rol van de overheid bij het aanpakken van die problemen'.¹⁹

Zo dit in Nederland geldt, geldt het *a fortiori* in ontwikkelingslanden, waar cijfers niet voor het oprapen liggen. In dit verband het Rapport (met betrekking tot 'goed bestuur') citerend: 'De indicatoren dienen te worden aangevuld met grondige diagnoses per land, gebaseerd op micro-onderzoek van huishoudens, bedrijven en ambtenaren...'²⁰ MDG's vormen een internationaal kader op grond waarvan overheden door elkaar, en door derden, kunnen worden aangesproken. MDG's vormen ook een kader voor donoren, dat bepaalt waar een minister wél of juist niet op kan worden aangesproken. Twijfelachtige claims op ontwikkelingsbudgetten door collega-bewindslieden kunnen daarmee worden afgewimpeld. Tevens kunnen programma's via de doelstellingen op elkaar worden afgestemd, waardoor beleidscoördinatie en coherentie worden bevorderd. Ten slotte verschaffen de MDG's een beperkte mogelijkheid om vooruitgang te bepalen.

In een klimaat van toenemende scepsis over de resultaten van internationale samenwerking zijn dit belangrijke voordelen. Dit bleek vooral in de zomer

van 2005, toen de Verenigde Staten de specifieke MDG's schrapten uit de conceptverklaring van regeringsleiders.²¹ Na grote druk, onder andere van de Nederlandse bewindslieden, werden de MDG's weer opgenomen. Het blijkt dus hoe belangrijk dergelijke doelstellingen kunnen zijn in het internationaal verkeer.

MDG's en de resultatenrapportage moeten niet tot 'kwantifilie' leiden. Het Rapport kan gelezen worden als een uitvloeisel van het enge VBTB-denken, waarin meer aandacht is voor cijfers en indicatoren dan voor 'nadenken over maatschappelijke problemen'. Anderzijds is het juist aardig, omdat het telkens de beperkingen van een dergelijke aanpak signaleert en ook pleit voor 'grondige diagnoses per land, gebaseerd op micro-onderzoek'.

Die conclusie betekent echter wél dat de minister dan ook dergelijk onderzoek moet durven stimuleren en financieren. Het nieuwe onderzoeksbeleid voor internationale samenwerking is wat dat betreft veelbelovend;²² de desbetreffende begroting is echter ontnuchterend. Zolang het ontwikkelingsgericht onderzoek een ondergeschoven kindje blijft in de begroting van Buitenlandse Zaken-Ontwikkelingssamenwerking (totaal ongeveer 1% van die begroting), zullen we het met de bestaande Resultatenrapportage moeten stellen. Het vereiste inzicht in de ontwikkelingsprocessen wordt zo niet verkregen. Met alle respect voor dit overigens interessante initiatief: voor inzicht is het bestaande Rapport te beperkt, door de sterke oriëntatie op 'indicatoren en cijfers'.

Noten

- 1 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Resultaten in ontwikkeling: Rapportage 2004*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2005, blz. 5 (hierna genoemd *Rapportage 2004*).
- 2 J.P. Pronk, 'Collateral damage or calculated default? The Millennium Development Goals and the politics of globalisation', Inaugurale rede voor het Institute of Social Studies, Den Haag, 2003; zie ook het gelijknamige hoofdstuk in M. Spoor, *Globalisation, poverty and conflict: A critical 'development' reader*, Dordrecht/Boston/Londen: Kluwer Academic Publishers, 2004, blz. 9-33.
- 3 M.A. Clemens & T.J. Moss, *What's Wrong with the Millennium Development Goals?*, New York: Centre for Global Development, 2005; <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/3940>
- 4 *Ibid.*, blz. 20-25.
- 5 Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Nota Aan Elkaar Verplicht*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2003;

zie ook A. van Ardenne-van der Hoeven, 'Grensverlegging in ontwikkelingssamenwerking', in: *Internationale Spectator*, mei 2004, blz. 231-237. Voor commentaar zie M. van de Velde, 'Globalisering vereist smalle ontwikkelingsagenda', *Respons* in: *Internationale Spectator*, november 2004, blz. 564-565.

- 6 *Rapportage 2004*, a.w. noot 1, blz. 7.
- 7 *Ibid.*, blz. 8.
- 8 *Ibid.*, blz. 60.
- 9 *Ibid.*
- 10 Clemens & Moss, a.w. noot 3, figuur 2.
- 11 M. Gurria & A.I. Gershberg, *Costing the Education MDGs: A review of the leading methodologies*, Washington: The World Bank, 2005; <http://www1.worldbank.org/education/efacti/documents/CostingeducationMDG.pdf>
- 12 *Rapportage 2004*, a.w. noot 1, blz. 8.
- 13 Zie L. van Genugten & M. Vromans, in: *Internationale Samenwerking* december 2005, blz. 17.
- 14 Zie *Vice Versa*, jrg 39, 2005, 6, blz. 15.
- 15 Zie <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/3222>
- 16 *Rapportage 2004*, a.w. noot 1, blz. 23.
- 17 *Ibid.*, blz. 32.
- 18 *Ibid.*, blz. 34.
- 19 Zie G. Zalm, 'Toespraak Minister van Financiën ter gelegenheid van de aanbidding aan de Tweede Kamer van het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2004 en de departementale jaarverslagen', Den Haag: Ministerie van Financiën, 2005 [cursivering LB]; http://www.minfin.nl/default.asp?CMS_ITEM=E3B89A7067294A9C876C4645B900649FX2X46363X24
- 20 *Rapportage 2004*, a.w. noot 1, blz. 60.
- 21 Zie Brief van Ambassadeur John R. Bolton van 26 augustus 2005; <http://www.un.int/usa/reform-un-jrb-ltr-mdgs-8-26-05.pdf>; zie ook de kritische NGO-reactie op dit standpunt in 'Scrapping Millennium Development Goals Lowers the Bar for Humanity's Progress': <http://www.results.org/website/article.asp?id=1755>; en de analyse 'Britain heads for clash with US: Disagreement over America's bid to derail UN reform', in: *The Guardian*, 27 augustus 2005; <http://www.guardian.co.uk/international/story/0,3604,1557552,00.html>
- 22 Zie Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, *Notitie Onderzoek in Ontwikkeling*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken 2005; http://www.minbuza.nl/default.asp?CMS_TCP=tcpAsset&id=4767A948735C4E038A87C2CAA633AD7CX2X58067X69

Louk Box is rector van het Institute of Social Studies in Den Haag. Hij dankt A. van Ardenne en J.P. Pronk voor eerdere kritische opmerkingen op onderdelen van dit artikel.

Millenniumdoelen weerspiegelen eigenbelang donoren

Het jaar 2005 moest de grote doorbraak worden van de *Millennium Development Goals* (Millenniumdoelen) van de Verenigde Naties. Dat jaar zou een eerste evaluatie plaatsvinden van de vorderingen in de eerste vijf jaar op weg naar de (in 2015 te bereiken) doelen. Vanwege het Britse voorzitterschap van de Europese Unie ten tijde van die evaluatie en het begin juli geplande onderonsje van de G8 in Schotland had de regering-Blair er wel oren naar daar, samen met een bonte nationale coalitie onder leiding van de hulp-*multinational* Oxfam, een mooi nummer van te maken.

Het Britse voorbeeld vond navolging in andere landen en zo kwam ook in Nederland, in januari 2005, een nationaal 'Platform Millenniumdoelen' tot stand. Dit kondigde voor 2005 drie, in internationaal verband afgesproken, 'white band days' af (naar het witte polsbandje, als symbool van de strijd tegen de armoede). De eerste dag, naar aanleiding van het driedaags overleg begin juli van de G8, mocht een behoorlijk succes heten. Maar niet zozeer vanwege opzienbarende toezeggingen van het gezelschap in het Schotse Gleneagles, alswel vanwege de dankbaar ontvangen boodschap dat de oplossing van de armoede in de wereld nu eindelijk voor het grijpen lag en, uiteraard, vooral vanwege de over de hele wereld toegankelijke *remake* van *Live8*, met alle vrienden van Geldof en Bono. Het slotconcert van *Live8* in Edinburgh viel bewust samen met de eerste dag van de G8 in het naburige Gleneagles.

De tweede dag, in september naar aanleiding van de VN-top in New York, kreeg al heel wat minder aandacht. De belangrijkste reden daarvoor was dat de twijfel omtrent de haalbaarheid van de doelen inmiddels had toegeslagen en de verwachtingen van de top minimaal waren. Bovendien – en dat liet vooral de kring van ingewijden niet onberoerd – publiceerde het Ontwikkelingsprogramma van de VN amper een week voor de top zijn nieuwe *Human Development Report*, met de nauwelijks verholde boodschap dat de Millenniumdoelen hun doel voorbijgeschieten. Daarna was het geen verrassing dat op 10 december als de derde dag, gericht op de ministeriële bijeenkomst van de Wereldhandelsconferentie in Hongkong, nauwelijks meer een wit bandje te zien viel.

Op 22 december liet het Nederlandse Platform – met inmiddels 47 deelnemende organisaties – op zijn *website* ons weten: 'Wij gaan er voorlopig een poosje tussen uit, we bekijken of we na dit jaar weer activiteiten gaan ontwikkelen.'

Het enige tastbare resultaat van de inspanningen van het Nederlands Platform is voornamelijk dat de naamsbekendheid van de Millenniumdoelen is vergroot.¹ Net als in andere landen werd de wenselijkheid van de doelen als gegeven beschouwd en kwam de deugdelijkheid ervan op zich zelf nauwelijks ter sprake. Zelfs de voor de hand liggende vergelijking met de strategieën van weleer voor de achtereenvolgende 'ontwikkelingsdecennia' van de VN – met de daarbij horende actieplannen – is achterwege gebleven. Daardoor is en blijft een groot aantal vragen inzake de doelen onbeantwoord en kan men zich afvragen of hier werkelijk sprake is van meer dan een op vooral opportunistische, maar misschien ook emotionele gronden gebaseerd samenraapsel van vrome wensen, zonder visie op de onderlinge samenhang en zonder een duidelijk perspectief op de lange termijn.

Millenniumdoelen initiatief van donoren

Het staat in ieder geval vast dat de Millenniumdoelen, als idee of plan van aanpak, zijn ontstaan in het donorenmilieu. De Belgische uitvoerend directeur van het Internationaal Monetair Fonds, Willy Kiekens, meent te weten dat het is ontstaan in een *tête-à-tête* van zijn voormalige baas Camdessus en de Canadese ex-premier Chrétien, die een manier zochten om een aantal resultaten van grote thematische VN-conferenties in het verleden als een aantrekkelijk pakket voor het voetlicht te brengen.² Anderen herleiden het tot de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) in Parijs, die in 1996 een 'ontwikkelingsprogramma voor de 21ste eeuw' lanceerde. Hoofdzaak is dat het plan onder donoren gangbare ideeën weerspiegelt en bij uitstek de belangen van die zelfde donoren in acht neemt.

In de eerste plaats blijkt dat laatste uit de fragmentarische en kwantitatieve benadering. De doelen behelzen grotendeels streefcijfers ten aanzien van zaken als basisonderwijs, kindersterfte, vrouweneman-

cipatie, specifieke dodelijke ziekten, veilig drinkwater e.d. Alsof je die elementen en sectoren zomaar kunt losmaken uit het geheel van een ontwikkelingsproces. Na een halve eeuw ervaring met ontwikkelingshulp zouden we beter moeten weten, maar nee, vanwege onze behoefte aan kwantificeerbare resultaten en het gemak van hapklare brokken voor onze kiezers en belastingbetalers gaan we gewoon op de oude weg voort en doen we er een schepje bovenop door nog selectiever onze favoriete terreinen van interventie af te bakenen.

In de *tweede* plaats hebben de donorbelangen een duidelijke plaats gekregen in het laatste van de acht doelen onder de titel 'mondiaal deelgenootschap voor ontwikkeling'. Daar wordt, bijna terloops, melding gemaakt van een 'open en eerlijk handels- en financieel stelsel'. Er is niet veel decodeerkunde voor nodig om daarin de neoliberale agenda van de gezamenlijke donoren te herkennen. Al in de laatste fase van de Koude Oorlog werden de ontwikkelingslanden met die agenda geconfronteerd in de vorm van de beruchte structurele-aanpassingsprogramma's en na de val van de Muur moesten ook de 'transitielanden' eraan geloven. Het lijkt dan ook geen toeval dat de man die de planeconomieën van de verslagen Sovjetunie en haar bondgenoten moest helpen omschakelen naar een markteconomie, de econoom van Harvard, Jeffrey Sachs, de leiding werd toevertrouwd van het gigantische Millennium Project en het daarop geënte actieprogramma, dat de verwezenlijking van de Millenniumdoelen in goede banen moet leiden.³

In de *derde* plaats – en dat is nog duidelijker – komen de donoren terug in het pleidooi voor 'meer en betere hulp', eveneens verwerkt in het achtste doel. Tijdens de hele voorbije campagne van ons eigen Platform heb ik geen mens gehoord die openlijk de vraag stelde wat daar eigenlijk mee wordt bedoeld. Geen wonder overigens, want het publieke debat over de 'hulp' ligt in Nederland al jaren stil. Ontwikkelingshulp is onze collectieve heilige koe, misschien wel de enige. Die laten we ons niet zomaar afpakken. De in de knop gebroken politicus Peter R. de Vries had niet voor niets in zijn programma staan: de ontwikkelingshulp moet omhoog. Wist hij veel? Er bestaat in Nederland nu eenmaal geen onafhankelijke waakhond die systematisch bijhoudt wat zich achter de façade van het hulpgebouw zoal afspeelt en die aan de bel trekt wanneer iets niet door de beugel kan.

Opmerkelijk is trouwens dat men in het Mil-

lennium Project van Sachs probeert zoveel mogelijk afstand te nemen van de gevestigde orde in de ontwikkelingshulp. Zo beweert men dat die hulp geen einde maakt aan bestaande problemen, zoals armoede, honger en ziekte, en dat ze in feite niet veel meer doet dan mensen in leven houden. Dat verklaart waarschijnlijk dat termen als 'quick wins' en 'fast tracks' je daar om de oren vliegen. Maar de vraag blijft natuurlijk of de benadering van de Millenniumdoelen werkelijk aanspraak kan maken op de status van nieuw evangelie. Vooralsnog lijkt die kans niet groot. Alleen al de manier waarop Afrika in de rapporten van het Project wordt neergezet, doet de wenkbrauwen fronsen. Met Azië als voorbeeld stelt men zich op het standpunt dat in Afrika ook – om te beginnen – een groene revolutie zou moeten plaatsvinden om de landbouwproductie op te voeren. Simplistischer kan het bijna niet.⁴

Sachs en wat de betrokken Nederlanders betreft bijvoorbeeld Hans Eenhoorn, voormalig directeur van Unilever en in het Project lid van de taakgroep voor honger, kijken – blijkens hun publieke uitlatin-

Het Millennium Project van Sachs tracht zo veel

mogelijk afstand te nemen van de gevestigde orde

in de ontwikkelingshulp

gen – met kinderlijke verwondering vanuit de lucht neer op politici en bureaucraten en willen dolgraag bewijzen dat *zij* het beter kunnen. Dan krijg je dus zo'n fantastisch project als het schoolmaaltijdenprogramma voor een miljoen kinderen in Ghana, waar Unilever een 'forse bijdrage' aan gaat leveren en waarvoor minister Van Ardenne intussen al een paar miljoen euro heeft gereserveerd. In 2015 (!) moet de Ghanese regering maar zien of en hoe ze op eigen kracht dit programma voortzet.⁵

Blinde vlekken

Als dit soort doeners echt iets wil klaarmaken dat beklijft, dan zullen ze met ten minste twee dingen rekening moeten leren houden. Dat is in de *eerste* plaats het feit dat ook in de meest erbarmelijke omstandigheden – nog los van de vraag wie wat 'erbarmelijk' noemt – mensen proberen zoveel mogelijk greep te krijgen op hun eigen bestaan en

daarom niet zitten te wachten op de zoveelste golf betweters van buiten die in hun leven de lakens gaan uitdelen. Daarom gaat bij mij ook het alarm af wanneer de directeur van de NCDO, de nationale commissie voor het behoud van de beleidssector ontwikkelingssamenwerking, de hedendaagse doe-het-zelvers in de hulp de hand boven het hoofd houdt en de voorstanders van een (her)politisering van het ontwikkelingsvraagstuk het begrip Charitas voorhoudt als christelijke deugd.⁶ De stap van 'quick wins' naar curatele en voogdij is snel gezet en wat mij betreft kan het recht op ontwikkeling, in 1993 op de mensenrechtenconferentie in Wenen eindelijk als grondrecht erkend, nog altijd niet ernstig genoeg worden genomen.

Hiermee kom ik op de *tweede* blinde vlek van degenen die met de Millenniumdoelen aan de slag zijn gegaan. Doordat ze *inzoomen* op een aantal specifieke knelpunten en tekorten en de rest op een hoop gooien c.q. voor lief nemen, bieden zij geen zicht op het totale ontwikkelingsproces, op welk niveau dan ook, en komt dus ook de mondiale context waarin dat proces zich afspeelt, niet uit de verf.

Over gebrek aan context gesproken. Bij mijn weten heeft geen van de tien taakgroepen in het Project van Sachs bestudeerd waarom in de onderzochte landen het thema endogene ontwikkeling – dat heel lang en in alle toonaarden op de agenda heeft gestaan – nergens blijvend gestalte heeft gekregen, althans niet op nationaal niveau. Van deze onderzoekers met zoveel expertise én geld mag toch ten minste worden verwacht dat ze, al is het maar bij wijze van hypothese, de krachten in de wereldeconomie onderkennen, die – nu meer dan ooit – elk enigszins autonoom ontwikkelingsproces van binnenuit verstoren. Of is het werkelijk niet bij hen opgekomen dat die krachten ook weleens de verwezenlijking van de Millenniumdoelen zelf in de weg zouden kunnen staan?

In het vertoog van de Millenniumdoelen en al hun volgelingen bestaat kennelijk geen plaats voor verschijnselen in het mondiaal politiek systeem zoals inkomensongelijkheid, uitsluiting, omgekeerde ontwikkelingshulp, mensenhandel, roofbouw en kapitaalvernietiging. Uit alles blijkt dat men niet het lef heeft de hedendaagse realiteit te erkennen van een meedogenloos, door het ontketende kapitaal opgepompt en aangejaagd productieapparaat dat niet veel meer te maken heeft met de economenmythe van vraag en aanbod, maar dat wel bezig is de aarde onherstelbaar te veranderen. Wie zo oppervlakkig te

werk gaat, huilt slechts krokodillentranen over de armoede in de wereld en pleegt in academisch opzicht een wanprestatie.

Kofi Annan zou zijn adviseur Sachs naar huis moeten sturen om zijn werk over te doen. En dan met de uitdrukkelijke opdracht te operationaliseren wat de Indiase onderzoeker Vandana Shiva onlangs schreef: 'Before we can make poverty history, we need to get the history of poverty right. It's not about how much wealthy nations can give, so much as how much less they can take.'⁷

Noten

- 1 Persbericht NCDO, 'Millenniumdoelen raken meer en meer bekend', 14 september 2005.
- 2 Mondelinge mededeling tijdens debat over Millenniumdoelen op 17 juli 2005 in Gent.
- 3 Door *NRC Handelsblad* (15 januari 2005) gepresenteerd als 'het meest ambitieuze en gedetailleerde actieplan voor mondiale armoedebestrijding en ontwikkeling uit de geschiedenis'.
- 4 Jeffrey Sachs verkondigde dit standpunt opnieuw in een vraaggesprek met *NRC Handelsblad*, 15 december 2005.
- 5 Zie het desbetreffend persbericht van het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken op 16 september 2005.
- 6 *Vice Versa*, Vakblad ontwikkelingssamenwerking, december 2005.
- 7 *The Ecologist*, juli/augustus 2005.

Theo Ruyter studeerde politicologie aan de Universiteit van Amsterdam. Hij bracht een aantal jaren in Afrika door in de sector ontwikkelingssamenwerking.

De Afghaanse drugsindustrie

Brug tussen ontwikkeling en stabiliteit?

Met de parlementaire verkiezingen van september 2005 heeft Afghanistan een belangrijke stap gezet op weg naar meer democratie en stabiliteit. Met behulp van de inspanningen van de internationale gemeenschap heeft de regering van president Hamid Karzai in vier jaar tijd belangrijke hindernissen genomen om een einde te maken aan tientallen jaren van burgeroorlog, politieke onrust en structurele armoede.

Helaas is het belangrijkste obstakel voor economische groei, stabiliteit en een hecht verankerde democratie niet uit de weg geruimd: de afhankelijkheid van illegale papaverteelt en de productie van opium. Sinds de Amerikaanse invasie van Afghanistan, in oktober 2001, is dit land opnieuw wereldleider geworden in opiumproductie, die de westerse markt bereikt in de vorm van heroïne. Afghanistan is goed voor 87% van alle heroïne die in de hele wereld wordt gebruikt, hetgeen jaarlijks zo'n 10.000 slachtoffers maakt.¹ Zestig procent van het Afghaanse bruto nationaal produkt (BNP) is opium-gerelateerd; dat betekent dat twee miljoen Afghanen voor hun dagelijks brood van de papaverteelt afhankelijk zijn.² Zonder deze (nu nog illegale) bron van inkomsten zou de toch al fragiele Afghaanse economie de afgrond in worden geduwd.

Dit drugsprobleem vormt de grootste hinderenis voor de democratisering van Afghanistan. De opiumproductie vormt ook een belangrijke bron van inkomsten voor de Taliban, en indirect voor al-Qaida, die daarmee hun guerrillaoorlog en terreurnetwerk in Irak en elders financieren.³ Irak en Afghanistan zijn bovendien aan elkaar verbonden via de uitvoerroutes van Afghaanse opium en heroïne.⁴ Afghanistan dreigt mede daarom het 'Colombia van Europa' te worden, waardoor het bovenaan onze prioriteitenlijst zou moeten staan.⁵ Dit laatste is helaas geenszins het geval. De acute crisis in Irak neemt bijna alle westerse aandacht en financiële middelen in beslag. Maar wanneer het Afghaanse drugsprobleem niet rigoureus wordt aangepakt, blijft ook stabiliteit in Irak een illusie.

Falend beleid

Sinds 2002 heeft de Afghaanse regering-Karzai de

papaverteelt officieel verboden, en zelfs een soort *jihad* afgekondigd tegen de drugsindustrie. Daarbij krijgt Karzai veel buitenlandse steun. De EU heeft onlangs 376 miljoen euro geoormerkt om gedurende de komende twee jaar de Afghaanse opiumproductie aan banden te leggen. Brussel denkt hierbij in het bijzonder aan het stimuleren van alternatieven voor opium. Ook het Amerikaanse USAID, het Nederlandse Cordaid en andere buitenlandse organisaties investeren in nieuwe produkten en sectoren. Met compensatie- en subsidieregelingen wordt getracht produkten als rozen(olie), saffraan, noten, rozijnen en diverse vruchten te bevorderen als alternatieven voor het lucratieve en relatief gemakkelijk te cultiveren papaver. In sommige gevallen gaat het hier om introductie van nieuwe gewassen of produkten, in andere gevallen om het opnieuw telen en vervaardigen van produkten die vroeger al veel werkgelegenheid en inkomsten genereerden. Zo was de Afghaanse rozijnenindustrie in de jaren '60 de grootste en belangrijkste ter wereld. Dit westerse beleid is zeker een stap in de juiste richting, maar het is tevens een strategie die pas op de middellange termijn (na vijf jaar) tot een zelfvoorzienende en winstgevende landbouwsector kan leiden.

Het huidige antidrugsbeleid (*counternarcotics*) in Afghanistan, gecoördineerd door het Verenigd Koninkrijk, richt zich op een combinatie van alternatieve ontwikkeling en vernietiging van papaverplanten en drugslaboratoria. Zo worden de Britse *Special Forces* gebruikt om mobiele drugslaboratoria (die van opium heroïne maken) op te sporen en onschadelijk te maken. Duitsland heeft de afgelopen jaren enkele duizenden Afghaanse politiemannen opgeleid om de drugssmokkel tegen te gaan. Ook harde militaire middelen worden niet geschuwd. Het Amerikaanse *Drugs Enforcement Agency* (DEA) heeft een zg. *Central Poppy Eradication Force* (CPEF) opgezet om plaatselijke leiders tot vernietiging van papavervelden aan te zetten. De resultaten zijn tot nu toe mager en het project blijkt zeer kostbaar. Het is niet mogelijk precies uit te rekenen hoeveel het huidige beleid van vernietiging kost, maar de cijfers die bekend zijn, zijn weinig bemoedigend. De CPEF heeft dit jaar slechts 250 hectare papavervelden vernietigd, uit een

budget van 150 miljoen dollar (voor een periode van drie jaar). In totaal heeft de internationale gemeenschap slechts 5.000 hectare vernietigd, een magere 5% van de totale papaverteelt in 2005.⁶

De Verenigde Staten staan tevens een andere radicale 'oplossing' voor, die al geruime tijd in de *war on drugs* in Colombia wordt toegepast: het bespuiten van de opiumvelden met herbicide.⁷ Dit is echter een zeer controversiële aanpak, omdat daarmee de gezondheid van de plaatselijke bevolking en het vee wordt aangetast; dat bemoeilijkt de toch al stroeve samenwerking met boeren verder. Welke vernietigingsmethode ook wordt gebruikt, het succes lijkt op voorhand beperkt. Men heeft met deze strategie in Latijns-Amerika immers nauwelijks resultaat behaald, en vijf jaar en 3 miljard dollar later kan deze 'war on drugs' als mislukt worden beschouwd: nauwelijks minder illegale drugsproductie; daling van de marktprijzen in plaats van de beoogde stijging; nauwelijks minder aanbod; en tevens geen verandering in de zuiverheid van drugs als cocaïne.

Hoewel president Karzai de besproeiing (vanuit de lucht) tot nu toe tegen heeft weten te houden en slechts andere methoden (zoals verbranding) heeft

huidige beleid schaadt slechts de toch al verarmde bevolking en niet de drugshandelaren, die de verkoopwaarde van hun voorraad zien stijgen. Vernietiging van de papaverteelt is politiek gezien weliswaar een gemakkelijke oplossing, maar zij heeft op korte termijn slechts tot gevolg dat de boerenbevolking de prille democratische regering van president Karzai de rug toekent.

Het Senlis-voorstel

Een alternatieve oplossing wordt aangeboden door de *Senlis Council*, een in een voorstad van Parijs gevestigde internationale denktank die zich profileert op het gebied van internationaal drugsbeleid en daaraan gerelateerde beleidsterreinen, zoals ontwikkeling, internationale veiligheid en terrorisme. Het voorstel is niet geheel nieuw, maar wel radicaal: accepteer dat de papaverteelt niet te vuur en te zwaard kan worden uitgeroeid, en legitimeer deze papaverteelt door een deel van de bestaande drugsindustrie om te zetten in een farmaceutische industrie, die morfine en codeïne produceert. De *Senlis Council* bestudeert nu of Afghanistan deze essentiële medicijnen zou kunnen produceren. Maar zoals zo vaak staan er tussen droom en daad zowel praktische als juridische bezwaren. De problemen zijn van praktische, economische, politieke en strategische aard.

Praktische haalbaarheid. De eerste vraag is natuurlijk of het praktisch mogelijk is van de bestaande papaverteelt op de productie van medicijnen over te schakelen. Morfine en codeïne worden, net als heroïne, gemaakt van opium, dat op diverse manieren uit de papaverplant kan worden gehaald. Aangezien de kennis en traditie van papaverteelt in Afghanistan thans wijdverbreid zijn, zou implementatie van een kleinschalige medicijnen-producerende industrie te verwezenlijken zijn – en wel binnen korte termijn. Het zou hierbij kunnen gaan om een tijdelijke industrie, die na een aantal jaren langzamerhand wordt geliquideerd als genoeg economische alternatieven voor papaverboeren voorhanden zijn.

De *Senlis Council* heeft de eerste fase van een wetenschappelijk haalbaarheidsonderzoek naar de productie van medicijnen uit opium afgerond en de resultaten hiervan in september 2005 gepresenteerd op een conferentie in Kaboel.⁹ De eerste bevindingen zijn positief en in de onlangs geïnitieerde tweede fase wordt bestudeerd hoe een dergelijk systeem in praktijk kan worden gebracht. Daarnaast zullen onderzoekspartners, zoals de Universiteit Wageningen,

Traditionele antidrugsstrategieën zijn

effectief noch efficiënt

toegestaan, lijkt hij nu toch bezweken te zijn onder hevige Britse en Amerikaanse druk. De Afghaanse president riep onlangs de boeren op te stoppen met papaverteelt, omdat anders de internationale gemeenschap met alle mogelijke middelen, inclusief besproeiingen, de teelt met wortel en tak zou uitroeien.⁸ Een beleid van besproeiing zal serieuze economische ontwrichting en sociale onrust veroorzaken, met als slechtste geval een burgeroorlog. Boeren worden echter niet alleen van hun enige inkomstenbron beroofd, maar chemische besproeiing heeft tevens serieuze nadelen voor de algemene volksgezondheid, veeteelt en landbouw.

Het is duidelijk dat traditionele antidrugsstrategieën niet effectief en efficiënt zijn. De EU moet vooral doorgaan met stimulering van alternatieven voor de papaverteelt en versterking van het juridische systeem in Afghanistan, maar het Brits-Amerikaanse beleid van vernietiging is volstrekt zinloos. Het

bekijken welke papavervarianten meer geschikt zijn voor het produceren van codeïne en morfine en minder voor de produktie van heroïne. De samenwerking met universiteiten is heel belangrijk, omdat zo de kritiek op de Senlis-voorstellen met wetenschappelijke argumenten gepareerd kan worden. Ook wordt bestudeerd hoe een effectief controlemechanisme kan worden ingesteld, dat weglekken van opium naar de illegale drugseconomie voorkomt. Zo wordt er nagedacht over het markeren van *legale* papavervelden met speciale kleurencodes (de kleur van de bloeiende papaver is gemakkelijk te manipuleren); ook een karakteristieke vorm van de (legale) papaverbollen zou daarvoor in aanmerking komen.

In verscheidene andere landen, zoals Turkije en India, is al ervaring opgedaan met een beperkte legalisering van de opiumproduktie aldaar. Het Amerikaanse Congres heeft er enkele streng bewaakte projecten ondersteund, onder voorwaarde dat 80% van de medicijnen voor de Amerikaanse markt bestemd zal zijn. Nader onderzoek moet uitwijzen welke lessen Afghanistan van deze projecten kan leren, waarbij bilaterale handelsovereenkomsten de basis vormen voor een combinatie van ontwikkelings- en antidrugsbeleid. Maar ook niet vergeten mag worden dat de Afghaanse situatie uniek is. De papaverteelt vormt immers een centrale hoeksteen van de economie van Afghanistan; de betrokkenheid van *warlords*, de Taliban en criminele netwerken is van ongekende aard. Het opzetten van een proefproject in Afghanistan zou meer duidelijkheid verschaffen, maar hiervoor is allereerst toestemming vereist van de Afghaanse regering. Te denken valt aan de levering van medicijnen aan één bepaald ziekenhuis, te beginnen in Afghanistan zelf, maar – mede om publicitaire redenen – ook aan buitenlandse medische cliënten. De plannen zijn er, maar de politieke wil ontbreekt op dit moment, vooral omdat de Afghaanse regering onder hevige druk van de internationale gemeenschap staat en tevens bijna totaal van haar fondsen afhankelijk is.

Economische en commerciële aspecten. Het is geenszins de bedoeling de totale huidige illegale Afghaanse papaverteelt geheel om te buigen naar de legale geneesmiddelenindustrie. Het instandhouden van een quasi-monocultuur zou zeer nadelig kunnen zijn voor verdere economische groei. De *Senlis*-voorstellen zijn eerder van aanvullende aard; ze bieden Afghanistan de mogelijkheid economisch weer op gang te komen, waardoor ook het democratische proces een kans krijgt. Het is daarom tevens van belang inzicht te

verwerven in de economische en commerciële aspecten van een geneesmiddelenindustrie in Afghanistan.

Alle belanghebbenden in de huidige drugseconomie zouden de sleutelrol moeten inzien van licentieverlening voor de produktie van medicinale opium. Dit betekent in eerste instantie dat het inkomen van toekomstige papaverboeren moet kunnen wedijveren met hun inkomen binnen de hedendaagse drugseconomie. Dit hoeft op zich zelf geen probleem te zijn. Met het budget voor de vernietiging van (een miniem deel) van de papaveroogst zou de gehele oogst kunnen worden opgekocht – althans tegen dezelfde prijzen die de *warlords* nu betalen. Het is tevens van belang dat deze *warlords* een belang krijgen in een licentiesysteem voor medicinale papaverteelt. Sinds de verkiezingen van september 2005 zijn veel *warlords* 'in de politiek' gegaan, mede om hun economische privileges te waarborgen. Aangezien de grootste winst wordt gemaakt door drugssmokkelaars, en niet door de Afghaanse *warlords* zelf, is het mogelijk dat ook deze *warlords* genoeg nemen met de normale winst die kan worden gemaakt uit de legale medicijnindustrie. De grootste verliezers zijn de criminelen, de smokkelaars, en dat is juist de groep die deze strategie het hardst probeert te raken, om daarmee de voetangel uit de gemankeerde Afghaanse economie te verwijderen.

De commerciële kansen voor Afghaanse medicijnen zijn zonder enige twijfel riant. De wereldvraag naar medische opiaten is groot en de prijzen zijn navenant hoog. Afghanistan produceert nu echter geen opiaten voor de geneesmiddelenindustrie en beschikt – ironisch genoeg – nauwelijks over morfine of codeïne voor eigen gebruik. Bovendien is er op wereldschaal zowel een groeiende vraag naar pijnstillers als een zorgwekkend tekort. Ontwikkelingslanden hebben nauwelijks toegang tot dergelijke medicijnen, terwijl door de groeiende HIV/Aids-crisis de vraag een welhaast exponentiële stijging vertoont. Thans verbruiken slechts zeven landen (de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Spanje, Italië, Frankrijk, Australië en Japan) 77% procent van alle uit opium gewonnen medicijnen. De Universiteit van Toronto heeft bovendien onlangs vastgesteld dat slechts 24% van alle vraag naar verlichting van matige tot hevige pijn gedekt wordt door de huidige voorraad medicijnen.¹⁰ De wereldvraag naar pijnstillende medicijnen wordt geschat op 10.000 ton opium, terwijl uit de huidige Afghaanse papaveroogst hooguit 4.500 ton wordt gewonnen.



De mogelijkheid met Afghaanse legale opiaten de groeiende mondiale pijncrisis te beëindigen, is een sterk moreel argument om de *Senlis*-voorstellen kracht bij te zetten. Uit commercieel oogpunt kunnen de Afghaanse medicijnen als een nieuw, moreel *brand* in de medicijnenmarkt worden gezet. Het vergt echter voor de (Westerse) farmaceutische industrie wel de nodige moed en daadkracht om deze strategie te verwezenlijken. Er bestaat grote angst dat de legale opiumproductie, ondanks alle voorzorgsmaatregelen, in criminele handen geraakt, wat schade kan aanrichten aan de reputatie van *multinationals*. Voorlopig blijft Afghanistan immers een instabiele omgeving om zaken te doen.

Politieke koudwatervrees. Zowel in Afghanistan als daarbuiten zijn de *Senlis*-voorstellen met interesse, alsook met terughoudendheid ontvangen. Het voorstel is in al zijn eenvoud belangwekkend, omdat het zowel praktisch als economisch haalbaar lijkt en tevens een uitweg biedt voor de doodlopende weg waarop Afghanistan zich nu politiek bevindt. Toch moet er nog heel wat gebeuren vooraleer de rege-

antidugs-regelgeving grotendeels door het Amerikaanse *State Department* gedictieerd. De Afghanen hebben daar zelf weinig over te zeggen, hetgeen herinneringen oproept aan het zg. 'Plan Colombia' – het antidrugsplan van Colombia – waarvan de eerste versie (in het Engels) door de Amerikaanse regering was opgesteld. De Afghaanse antidrugswet bevindt zich nu nog in een voorbereidend stadium, maar laat overigens wel de mogelijkheid open op bescheiden schaal licenties te verlenen voor legale papaverteelt. Dit geeft aan dat er in ieder geval de bereidheid bestaat alternatieven voor vernietiging en besproeiing te onderzoeken.

Aangezien het Verenigd Koninkrijk de *lead nation* is wat betreft het antidrugsbeleid binnen Afghanistan, is het van groot belang dat de regering-Blair afstapt van de heilloze, zelfs contraproductieve militaire aanpak gericht op vernietiging. Dit staat gelijk aan dweilen met de kraan open, waarbij tevens schaarse financiële middelen verkwanseld worden zonder de Afghaanse economie een nieuw perspectief te bieden. Dat er iets moet veranderen in het bestaande antidrugsbeleid, is evident. Maar zonder de actieve steun van enkele Westerse staten of een Afgaans ministerie dat onafhankelijker kan opereren, blijft het voorstel van de *Senlis Council* voor een licentiesysteem niet meer dan een aardig idee. Omdat de Amerikanen geen oren hebben naar medicinale papaverteelt in Afghanistan, zal het aan Europa zijn de *Senlis*-voorstellen op de agenda te zetten. Binnen de EU zijn deze voorstellen echter nog niet aan de orde gekomen. Daarin moet snel verandering komen.

De commerciële kansen voor Afghaanse medicijnen

zijn meer dan riant

ring-Karzai overtuigd zal zijn van de noodzaak tot licentieverlening voor medicinale opium. Deze scepsis heeft een drietal gronden.

Ten *eerste* bestaat er een geheel gerechtvaardigde angst voor een radicale, vërreikende alternatieve antidrugsstrategie waarvan de gevolgen niet geheel zijn te voorzien. De Afghaanse overheid probeert al geruime tijd de boeren ervan te overtuigen dat papaverteelt verwerpelijk is, hetgeen aansluit bij het Talibanbeleid, dat (in juli 2000) alle papaverteelt in strijd verklaarde met de regels van de islam.¹¹ Het zou daarom moeilijk zijn opeens een genuanceerder beleid te volgen, waarin slechts de illegale papaverteelt laakbaar zou zijn. *Bovendien* wordt gevreesd dat een licentiesysteem niet in goede banen kan worden geleid, waardoor legale en illegale, overheids- en criminele circuits door elkaar gaan lopen – en dat zou Afghanistan tot een narcostaat maken.

Daar komt *tenslotte* nog bij dat de huidige Afghaanse regering *de facto* nog steeds onder Amerikaanse curatele staat. Zo werd de huidige Afghaanse

War on drugs = war on terror?

Uit de aard der zaak is het niet gemakkelijk te achterhalen in hoeverre de Afghaanse drugsproblematiek samenhangt met de strijd tegen het terrorisme. Het is echter onmiskenbaar dat in Afghanistan zowel de Taliban als al-Qaida weer aan macht en presentie wint. Het is de vraag of licentieverlening voor de papaverteelt deze trend kan afremmen, of zelfs stoppen. Onderzoek naar de reële waarde en de *spill-over*-effecten van de invoering van een dergelijk systeem in Afghanistan moet dan ook niet bij voorbaat worden uitgesloten. Het is niet juist de Afghaanse *warlords* gelijk te stellen met terroristen, maar er bestaat wel degelijk een verband tussen de door hen geleide drugseconomie, de daaruit voortvloeiende anarchie en de vrijplaats die deze biedt aan terroristische groeperingen.

Vooraf uit propaganda-overwegingen is het belangrijk duidelijk te maken dat de 'war on drugs' de door Washington gedirigeerde 'war on terror' ondersteunt. Zonder de actieve Amerikaanse medewerking lijkt het niet mogelijk een licentiesysteem voor de Afghaanse papaverteelt door te voeren. Het zal echter veel overredingskracht kosten om de Amerikanen van hun militaire aanpak van Afghanistans problemen af te houden. De Verenigde Staten zijn geneigd hun eigen militaire superioriteit te laten gelden, ook al zijn de resultaten nihil. De implementatie van de Senlis-voorstellen vergt een volledige omschakeling van het bestaande beleid in Afghanistan, waarin de prioriteit wordt gegeven aan economische en sociale ontwikkeling in plaats van militaire oplossingen. Omdat Amerika's operatie-*Enduring Freedom* (waarbij elitetroepen in het zuiden en zuidoosten van Afghanistan jacht maken op Talibanstrijders) nog steeds voortduurt, is het van belang dat de 'war on drugs' door Europese landen wordt gecoördineerd en uitgevoerd. Dit natuurlijk in nauwe samenspraak met de Afghaanse regering en overheidsinstanties.

'Afghanistan Compact' en de toekomst van Afghanistan

Op 31 januari en 1 februari 2006 zal in Londen een vervolgconferentie worden gehouden waar beslissingen worden genomen over Afghanistans toekomst.¹² Deze bijeenkomst ('Afghanistan Compact' of informeel 'Bonn II' genoemd, naar de eerdere conferentie van gelijke aard direct na de bevrijding van Afghanistan in november/december 2001), is van groot belang, omdat hier de Senlis-voorstellen serieus zouden moeten worden besproken. Maar deze voorstellen hebben slechts kans van slagen wanneer aan een viertal randvoorwaarden wordt voldaan.

Ten eerste zou de internationale gemeenschap de Afghaanse regering en de Afghaanse bevolking meer zelf moeten laten beslissen over hun toekomst. Dit geldt niet alleen voor het drugsbeleid, waar externe politieke druk de agenda volledig bepaalt, maar ook op terreinen als mensenrechten, economische ontwikkeling en democratisering. Ten tweede moet er een einde worden gemaakt aan de voortdurende 'blame-game', waarbij Afghanistan als drugsproducent volledig de schuld in de schoenen wordt geschoven. Dit werkt contraproductief en staat een innovatief drugsbeleid in de weg. Het is, ten derde, van groot belang dat het zg. 'lead nation'-concept – waarbij bepaalde lidstaten verantwoordelijk zijn

voor een specifiek dossier – wordt herzien. Beleids-terreinen als het antidrugsbeleid moeten niet door één land worden bepaald, hetgeen nu het geval is. Ten slotte moet de EU zich gaan inzetten om de Senlis-voorstellen bespreekbaar te maken, opdat dit veelbelovend alternatief voor de huidige militaire aanpak in ieder geval de kans krijgt die het verdient.

Noten

- 1 UNODC, *Afghanistan Opium Survey 2005*, Wenen, 2005, blz. 1.
- 2 *Ibid.*
- 3 Directe banden tussen al-Qaida en de Afghaanse drugshandel zijn moeilijk aantoonbaar, vooral doordat al-Qaida niet of nauwelijks meer in Afghanistan zelf aanwezig is. Zie bijv. Vanda Felbab-Brown, 'Afghanistan: When Counternarcotics Undermines Counterterrorism', in: *The Washington Quarterly* (herfst 2005), blz. 59; en Jorrit Kamminga, 'Afghanistan: Linkages Between the Illegal Opium Economy, International Crime and Terrorism', in: David Spivack (red.), *Feasibility Study on Opium Licensing in Afghanistan for the Production of Morphine and Other Essential Medicines*, Kaboel, 2005.
- 4 'Lawless Iraq is "key drug route"', *BBC News*, 12 mei 2005.
- 5 Europa is eindbestemming voor het merendeel van de uit Afghanistan afkomstige opium en heroïne.
- 6 *Afghanistan Opium Survey*, a.w. noot 1, blz. iii.
- 7 Menno Vellinga, 'De War on Drugs: wat haalt het uit?', in: *Internationale Spectator*, mei 2000, blz. 263-267.
- 8 'Karzai warns Afghan poppy farmers of world backlash', *Agence France Presse*, 29 november 2005.
- 9 Spivack, a.w. noot 3.
- 10 Benedikt Fischer, Jürgen Rehm & Todd Culbert, 'Opioid Analgesic Medications: A Mapping of Global Demand, Supply and the Pharmaceutical Industry', in: Spivack, a.w. noot 3.
- 11 ODCCP, 'Afghanistan ends opium poppy cultivation', in: *Update*, juni 2001, blz. 3.
- 12 De details omtrent de 'Afghanistan Compact'-bijeenkomst zijn op 27 november 2005 bekend gemaakt door de Afghaanse minister van buitenlandse zaken Abdullah, de Britse ambassadeur Rosalind Marsden en Jean Arnault, Speciale Vertegenwoordiger voor Afghanistan van de Verenigde Naties. Er zal een akkoord moeten worden ondertekend, waar de samenwerkingsrelatie tussen de internationale gemeenschap en Afghanistan voor de komende vijf jaar wordt uitgestippeld.

Dr P. van Ham is hoofd van het Clingendael global governance onderzoeksprogramma en docent aan het Europa College te Brugge.

Drs J. Kamminga is Special Policy Advisor van de Senlis Council in Kaboel (Afghanistan). Zie ook: www.senliscouncil.net.

Europa, klimaatleider ook na Kyoto?

Duizenden deskundigen en regeringsvertegenwoordigers uit 189 landen kwamen van 28 november tot 9 december 2005 in Montreal bijeen voor een nieuwe ronde klimaatonderhandelingen. De verwachtingen waren hooggespannen: in 2005 zouden de onderhandelingen starten over het klimaatbeleid na 2012. De ambitie van Montreal was relatief bescheiden: het leggen van een basis voor een constructief debat over verdere emissiereducties na 2012. Daarnaast, en dit werd bijna vergeten, was Montreal de eerste bijeenkomst van de partijen na de inwerkingtreding van het Kyoto-protocol in februari 2005.

De EU profileert zich al langer als leider in de klimaatdiscussie.¹ Toch kreeg zij in Montreal kritiek van NGO's: in plaats van krachtig werk te maken van de implementatie van Kyoto en het verder bewandelen van de Kyoto-weg (een regime met bindende doelstellingen) zou de Unie meestappen in een vrijblijvend post-Kyoto discours, met de Verenigde Staten als referentiepunt. 'The EU will take the lead and is ready to deliver' – zo was de boodschap op de dagelijkse persconferentie in Montreal, maar NGO's scandeerden dat de EU het enige bindende klimaatregime met verplichte doelstellingen op de helling zette.

De EU stond in Montreal eigenlijk voor de keuze: opteren voor het Kyoto-spoor en haar internationale identiteit als klimaatleider bevestigen, dan wel zich tevreden stellen met het tweede spoor: een zwakker akkoord binnen het kader van het VN-klimaatverdrag (UNFCCC).

In deze bijdrage komt de vraag aan de orde op welke manier het Europese leiderschap inzake klimaat past in een breder concept van Europese identiteit. Vervolgens worden de in Montreal ter tafel liggende opties aan een analyse onderworpen. We zullen vaststellen dat het Kyoto-spoor in belangrijke mate verlaten werd. De verantwoordelijkheid van de EU was daarin niet gering. Vervolgens wordt bekeken of het *überhaupt* wel zinvol is Kyoto als 'bijbel' te beschouwen. We concluderen dat Europa als zelfverklaard klimaatleider te kort is geschoten en dat dit haar legitimiteit als internationale actor geen deugd heeft gedaan.

De EU als normatieve macht

Het klimaatbeleid staat niet los van de bredere internationale context waarin de EU zich profileert. De

EU probeert onder meer ideeën te stimuleren die erop gericht zijn de dialoog tussen Noord en Zuid te bevorderen en de EU ziet zichzelf als aanvoerder van een Noord-Zuid-*deal*. In dat verband pleit ze vooral voor een brede interpretatie van de wereldproblematiek. De VN-Millenniumdoelstellingen vormen wat dat betreft een uitstekende aanzet om relaties te leggen tussen uiteenlopende uitdagingen: zo draagt doelstelling 7, het waarborgen van een duurzaam milieu, bij tot doelstelling 1, armoedebestrijding. Omgekeerd moet ontwikkeling duurzaam zijn en dus niet overdreven belastend voor het milieu. Er is dan ook een duidelijke samenhang tussen de problematiek van klimaatverandering en de Millenniumdoelstellingen. De gevolgen van de klimaatverandering – overstromingen, droogten, milieudegradatie – bedreigen de ontwikkelingsdoelstellingen. Er is behoefte aan een samenhangend concept, dat klimaatbeleid en ontwikkelingsbeleid integreert. De EU probeert al enige tijd hier een leidende rol te spelen door het debat te enten op het concept 'duurzame ontwikkeling'.

Europa streeft naar een leiderschap over het verloop rond duurzame ontwikkeling en op die manier ook naar macht. Wie de macht bezit om dit discours te vormen, kan immers ook mede het beleid bepalen en aanpassen aan eigen belangen. Het bepalen van het dominante discours, of de norm, en deze norm verankeren in een multilateraal kader, zijn dus van strategisch belang voor Europa: het maakt het mogelijk van de eigen norm een internationale norm te maken. Multilateralisme kan ervoor zorgen dat Europese regels voor iedereen gelden. Handhaving van hoge standaarden wordt hierdoor niet langer een nadeel voor de EU.²

Leiderschap toont zich echter pas in concrete debatten en tijdens onderhandelingsronden. De vraag die zich stelt is of de EU er in Montreal in is geslaagd die rol ook op te eisen. Anders gezegd, had de EU in Montreal de normatieve macht om invloed uit te oefenen op de onderhandelingspositie van andere landen? Slaagde zij erin haar eigen norm te internationaliseren, of stemde de EU integendeel haar eigen norm af op die van andere actoren?

Europa in Montreal

'De strijd winnen tegen klimaatverandering', dat was de slogan waarmee Europa naar Montreal trok. De

internationale gemeenschap verwachtte dat de EU de leiding zou nemen over de mondiale actie. In de praktijk ging de discussie in Montreal al snel over een keuze tussen twee sporen.

Het Kyoto-spoor... Het Kyoto-spoor is een bindend regime met meetbare reductiedoelstellingen. De vraag die zich in Montreal stelde was of men na 2012 zou doorgaan met een Kyoto-achtige regeling, ook al is de kans minimaal dat grote vervuilers, zoals de Verenigde Staten, zich vastleggen op een bindend klimaatregime.

De EU is thans de belangrijkste partij in het Kyoto-protocol en stond dus voor een dilemma. In de eerste plaats – daarover bestond relatief weinig discussie – pleitte de EU voor vervolmaking van de bestaande afspraken. Tijdens de onderhandelingen werden de laatste obstakels voor de goede werking van het Kyoto-Protocol metterdaad uit de weg geruimd. De EU interpreteerde dit als een belangrijk signaal naar de markt en sprak over de continuïteit van Kyoto na 2012. Dit laatste is evenwel veel minder duidelijk, niet het minst ten gevolge van de terughoudende opstelling van de Unie zelf. Zo kwamen er in Montreal geen voorstellen voor nieuwe concrete doelstellingen, in navolging van de 5%-doelstelling voor de eerste verbintenisperiode 2008-2012. Een concreet tijdschema voor het afronden van onderhandelingen werd zelfs verworpen door de Europese delegatie. Uiteindelijk verklaarde de EU dat er geen kloof mag ontstaan in 2012 en er werd een werkgroep opgericht die verder onderzoek moet doen naar nieuwe uitstootdoelen en manieren waarop emissies kunnen worden beperkt.

Het engagement om door te gaan met het Kyoto-spoor was van de kant van de EU nogal zwak. *Stavros Dimas, de EU-Commissaris voor leefmilieu*, stelde dat 'de EU het zich niet meer [kan] veroorloven om dogmatisch te zijn'. Europa zou voortaan meer flexibel zijn, en dat hield eigenlijk een optie in voor het tweede spoor. Anders gezegd, in Montreal is gebleken dat het Kyoto-spoor voor de EU niet langer een alles-of-niets-doctrine is. Als andere grote vervuilers niet deelnemen aan een internationaal klimaatregime, dan hoeft het voor de EU blijkbaar ook niet meer, zo zou men hieruit kunnen afleiden.

... of een vrijblijvende lange-termijnstrategie?

Door de onzekerheid over het voortbestaan van Kyoto en omdat niemand het initiatief leek te nemen om Kyoto op de agenda te houden, ging het in Montreal vooral over dat tweede spoor: een nieuwe lange-termijnstrategie voor de klimaatproblematiek.

In deze discussie hanteerde Europa dus een open en flexibele diplomatie. De uitgangspunten waren een brede participatie en een beleid dat alle mogelijkheden openlaat. Dit impliceerde in de praktijk ook dat de EU geen energie meer besteedde aan het overtuigen van de Verenigde Staten om deel te nemen aan Kyoto of een 'target and timetable'-aanpak. Margaret Beckett, de Britse milieuminister die het Europees voorzitterschap vertegenwoordigde, verklaarde zelfs formeel dat 'verplichte doelstellingen geen optie meer [zijn] voor de periode na 2012'.³ Een systeem waarbij de totale emissies beperkt zijn en landen zich ertoe verbinden hun emissies te reduceren, beschouwt de EU niet meer als een optie voor de toekomst.

Onderzoek naar nieuwe gebieden voor samenwerking vertaalde zich in een overname van de Amerikaanse methoden: verbetering van energie-efficiëntie, samenwerking inzake onderzoek en ontwikkeling en vrijwillige emissiereducties via bilaterale en regionale akkoorden genieten de voorkeur. Bij het opstellen van het EU-onderhandelingsmandaat werden uitgaande van deze visie te ambitieuze reductiedoelstellingen uit de finale conclusies geweerd. Aanvankelijk circuleerden nog grootse doelstellingen: een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen met 15-30% tegen 2030 en 60-80% tegen 2050 (tegenover referentiejaar 1990). Gaandeweg het onderhandelingsproces werden deze concrete voorstellen afgezwakt tot 'een overweging in de toekomst van een uitstootvermindering van 15-30% tegen 2030, rekening houdend met het kostenvoordeel aspect'. Niettemin is er een brede wetenschappelijke consensus dat een concrete emissiereductie van 80% tegen 2050 nodig is om de opwarming van de aarde te beperken tot een aanvaardbaar minimum van 2°C boven het pre-industriële niveau.⁴ De EU besloot in Montreal echter niet te pleiten voor strengere bindende doelstellingen. Dit zou een concurrentienadeel zijn voor de Europese economie, zo was het argument van de EU-lidstaten.

In Montreal hoopte Europa de leiding te nemen door zich open te stellen voor de opinie van anderen (in de praktijk vooral de Verenigde Staten). Onderhandelen en niet meer dicteren was het *masterplan* om de consensus te sturen. Het uiteindelijk resultaat was een zwak akkoord. Door het Amerikaanse verzet kwam de 'post-2012 deal' neer op een 'een open en niet-bindende dialoog die niet zal leiden tot nieuwe verbintenissen binnen het kader van de UNFCCC'.⁵



De Europese delegaties vierden deze uitkomst als een 'triomf'. De Verenigde Staten waren immers tot een concessie gedwongen. Beter een zwakke consensus dan geen consensus, was het motto van Europa. Europa had dan misschien wel bijgedragen tot het vormen van die consensus, maar in de euforie van de overwinning vergat men dat de *deal* inhoudelijk bepaald werd door de Verenigde Staten.

Kyoto als bijbel?

De vraag is waarom Europa het nodig vond het geweer van schouder te veranderen en toch afstand te nemen van de Kyoto-aanpak. Tot op de dag van vandaag vormen de Kyoto-afspraken immers de hoeksteen van het Europees klimaatbeleid: intern steunt de EU-aanpak volledig op de implementatie van Kyoto, de EU-emissiehandel is een paradepaardje geworden en Kyoto staat centraal in het tweede Europees klimaatprogramma en de strategie duurzame ontwikkeling. De Kyoto-afspraken sturen al jaren het intern en extern beleid van de EU en meer algemeen zijn het Kyoto-protocol en de rol als interna-

In Montreal bleek het Kyoto-spoor voor de EU niet langer een alles-of-niets-doctrine

tionaal klimaatleider verankerd in de internationale identiteit van de EU.

Dit betekent natuurlijk niet dat de EU Kyoto niet ter discussie kan stellen. Als de EU streeft naar een normatief leiderschap, dan is het volkomen legitiem de vraag te stellen of Kyoto wel bijdraagt tot een wezenlijke duurzame ontwikkeling. De Kyoto-mechanismen (emissiehandel, *joint implementation*, *clean development mechanism*) zijn zodanig flexibel, dat de bindende reducties voor een aanzienlijk deel gehaald kunnen worden door emissierechten in het buitenland te kopen. Eigenlijk zijn een effectieve Europese actie en herstructurering van de Europese economie niet eens noodzakelijk. Via ingewikkelde systemen kan Europa investeren in ontwikkelingslanden (bijvoorbeeld via het aanplanten van bomen) en op die manier op papier zijn emissiedoelstellingen halen. Als de Unie echt leiderschap wil tonen in het debat rond duurzame ontwikkeling, dan moet ze wellicht verder gaan en de discussie aangaan over eigen productie- en consumptiepatronen en over

de ecologische schuld tegenover ontwikkelingslanden. Vanuit deze optiek kan Kyoto slechts een eerste stap zijn, door te voorzien in een aansprakelijkheid voor emissies. Wie ambitie heeft, zal verder moeten gaan. De sterkte van de Kyoto-aanpak is evenwel het *bindend karakter* van het regime, en juist dát komt nu op de helling door de keuze van de EU vooral te investeren in het tweede, meer vrijblijvende, spoor.

Er kan ook een andere reden zijn waarom de Unie Kyoto wat naar het achterplan schuift. Afstand nemen van de Kyoto-aanpak lijkt impliciet immers op erkenning van het eigen falen.⁶ Eerder engagede Europa er zich in Kyotoverband toe als blok gezamenlijk de emissies met 8% terug te brengen ten opzichte van 1990. Ondanks de retoriek van de Europese Commissie in Montreal dat de EU in 2010 zelfs vervroegd dit doel zal bereiken, ziet het ernaar uit dat het toch niet zo eenvoudig wordt.⁷ 'The EU will deliver' was een mooi motto in Montreal, maar misschien ook niet meer dan een *slogan*. Het halen van Kyoto-doelstellingen botst immers met de economische belangen van nogal wat lidstaten en mogelijk wringt vooral daar de schoen.

Deze analyse brengt de EU in een moeilijke pariket. *Enerzijds* is er het discours waarbij de EU voor zichzelf een leidende rol ziet in de klimaatdiscussie. Het werd zelfs een symbooldossier voor de normatieve macht op het wereldtoneel. De wereldgemeenschap lijkt van Europa trouwens een en ander te verwachten. Omdat de klimaatdiscussie sterk met Kyoto wordt geassocieerd, zijn het Europees klimaatbeleid en Kyoto inherent met elkaar verbonden. *Anderzijds* is het voor Europa lastig de concrete afspraken na te komen en aan zijn identiteitsgerelateerde verwachtingen te voldoen. Zo ontbreekt een duidelijke strategie om Kyoto te integreren in de economische belangen van de lidstaten.

Europa als klimaatleider?

Anders gezegd, er lijkt een kloof te gapen tussen belangen en identiteit. Europa probeerde zich in Montreal nog als klimaatleider te profileren, maar het werd duidelijk dat dit steeds moeilijker te rijmen viel met de belangen van de EU. Op een of andere manier moet de *afstand tussen belangen en identiteit* worden overbrugd.

Er zijn twee opties om de belangen-identiteitskloof te dichten: belangen integreren in de identiteit of de identiteit aanpassen aan de belangen. Economische belangen en klimaatbeleid zijn niet onvermijdelijk

tegenstrijdig: investeren in eco-technologieën kan op de lange termijn een concurrentievoordeel opleveren voor de Europese economie. Technologische voor- sprong op andere landen en een multilaterale ver- plichting tot emissiereductie kunnen groei-impulsen zijn voor de vertragende economie. Dit vereist echter een gemeenschappelijke strategie, waarbij de be- langen van 25 lidstaten in die centrale doelstelling geïntegreerd moeten worden. De belangen worden op die manier 'vertaald' op een manier die de geloof- waardigheid van de identiteit versterkt. Er waren in Montreal weinig signalen die aangaven dat de EU voor deze aanpak zou opteren.

De tweede mogelijkheid komt erop neer de iden- titeit te veranderen op basis van de belangen. Het herconstrueren van een identiteit is echter een zeer geleidelijk en traag proces. De Europese identiteit als klimaatleider is immers ingebed in een breder discours van normatief leiderschap. Externe actoren (NGO's, andere staten, e.d.) hebben identiteitsgere- lateerde verwachtingen en als het gedrag van de EU resoluut ingaat tegen deze verwachtingen, dan vormt dit een bedreiging voor de legitimiteit van de EU als internationale actor.

Europa voldeed in Montreal niet aan de verwach- tingen en was in de praktijk *meer volger dan leider*. Achteraf bekeken was dit niet eens verwonderlijk: ter voorbereiding van Montreal stelde de Europese Commissie al uitdrukkelijk dat de EU haar eigen inspanningen voortaan zou laten afhangen van de inspanningen van anderen.⁸ Het pragmatisme van de EU lijkt een teken aan de wand en wijst op een ontwikkeling in de internationale identiteit. Men kan het met wat goede wil ook anders zien: vanuit de ambitie om haar leiderschap te behouden, is de EU bereid een afzwakking van de eigen norm en de internationale norm te aanvaarden. De vraag is dan of een zwakke consensus rond klimaat wel bijdraagt tot een oplossing voor de klimaatproblematiek of duurzame ontwikkeling in het algemeen.

Werkelijk leiderschap heeft de EU beslist niet ge- toond door haar keuze om het tweede, vrijblijvende spoor te volgen voor de aanpak van het klimaat- probleem. Het opzetten van een nieuwe structuur, in plaats van verder te bouwen op Kyoto, zal tijd en energie vergen. De tijd is echter beperkt en klimaat- verandering is een acute dreiging met aanzienlijke mondiale kosten. De legitimiteit van de EU als internationale actor heeft in Montreal een deuk

opgelopen en Europa zal veel creativiteit aan de dag moeten leggen om in het debat rond duurzame ont- wikkeling ook op het terrein weer een leidende rol te spelen.

Noten

- 1 EU als klimaatleider: John Vogler, 'The European contribution to global environmental governance', in: *International Affairs*, 81, 4, 2005, blz. 835-850.
- 2 EU als normatieve macht: Jon Burchell & Simon Lightfoot, 'The European Union and the World Summit on Sustainable Development: Normative Power in Action', in: *Journal of Com- mon Market Studies*, vol. 43, 2005, nr 1, blz. 75-95.
- 3 Geciteerd in: Liesbeth Kirk, 'EU signals U-turn on climate change', in: *EU observer*, 21 november 2005.
- 4 Onderzoek wijst uit dat een temperatuurstijging van 2°C boven het pre-industriële niveau de grens aangeeft tussen een aan- vaardbare en een catastrofale klimaatverandering.
- 5 <http://unfccc.streamlogics.com/unfccc/agenda.asp>
- 6 Guri Bang, Gorild Heggelund & Jonas Vevatne, 'Shifting Strategies in the Global Climate Negotiations. A strategic coo- peration project, alternatives to the Kyoto protocol', Joint study between CICERO and FNI funded by the Research Council of Norway.
- 7 De EU liet in de periode 1990-2003 een emissiereductie zien van 1,4% tegen opzichte van 1990.
- 8 Mededeling van de Commissie, 'Naar de zege in de strijd tegen wereldwijde klimaatverandering', COM(2005)35, Brussel, 9 februari 2005.

Edith Vanden Brande is als onderzoekster verbonden aan de faculteit Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent.

Veiligheid of ontwikkeling

Europees buitenlands beleid voor fundamentele keuze

De komende maanden worden belangrijke beslissingen genomen over de koers van het Europees buitenlands beleid. In het kader van de besprekingen over de Europese 'begroting' voor de komende zeven jaar (de Financiële Perspectieven 2007-2013, waarover tijdens het Britse voorzitterschap overeenstemming is bereikt) wordt een grondige hervorming van het ontwikkelingsbudget voorgesteld. Daarbij dreigt een verschuiving naar grotere uitgaven voor *veiligheid en terrorismebestrijding*, ten koste van *armoedebestrijding*. Daarmee zou een tendens die al een paar jaar geleden is ingezet, worden vastgelegd in formele procedures en bijbehorende budgetten.

Aan de Nederlandse politiek gaat dit debat grotendeels voorbij, terwijl het toch om vele miljarden euro gaat. Maar belangrijker nog: achter de ingewikkelde formuleringen en de bijna niet te doorgronden technische discussies gaan vraagstukken schuil die van groot belang zijn voor de toekomstige rol van Europa in de wereld. Gaan we voor Europa als militaire mogendheid of als 'soft power'? Willen we dat de grote Europese macht in de wereld ingezet wordt als politieman of moet toekomstig Europees gewapend ingrijpen zijn ingebed in een integrale (*human security*-)strategie, waarin wederopbouw, armoedebestrijding en andere elementen van ontwikkelings-samenwerking een veel grotere rol spelen?

Het is een debat dat ook al in de Nederlandse context is gevoerd. De pogingen van minister Van Ardenne de OESO-normen voor zuivere ontwikkelingshulp (ODA) te verruimen zodat er ook bepaalde veiligheidstaken onder zouden vallen,¹ veroorzaakten in de Tweede Kamer meer opschudding dan de huidige Europese voorstellen, waar de Nederlandse regering ook voorstander van is. In OESO-verband werden de meeste voornemens van de minister door de andere lidstaten tegengehouden. Maar nu komt die verruiming van de ODA-criteria via een achterdeur weer in beeld. In 2007 is een volgende vergadering binnen OESO-verband over dat onderwerp gepland.

Om te voorkomen dat de nieuwe 'instrumenten' van het Europees buitenlands beleid ongemerkt

ingezet worden voor andere doelen, zoals terrorismebestrijding, is meer aandacht van de politiek gewenst. Een dergelijke inzet zou immers onverstandig zijn: bestrijding van de oorzaken van conflicten en geweld in de wereld vormt een veel betere waarborg voor hun én onze veiligheid dan enkel hardhandig optreden tegen geweldplegers. Een onderscheiden budget en daarbij behorende instrumenten voor het bestrijden van armoede zijn daarom essentieel om ervoor te zorgen dat de Europese Unie haar onlangs herbevestigde inzet voor het behalen van de Millenniumdoelen ook controleerbaar waar kan maken. Wanneer een dergelijk apart budget niet zou bestaan, dan komt de onderkenning van het belang van de complementariteit van armoedebestrijding en veiligheidsbeleid onder druk te staan. Daarom moet militair optreden niet uit het reguliere budget voor armoedebestrijding betaald worden, maar uit een ander potje.

Waar gaat het om? De Europese Commissie heeft de besprekingen over de Financiële Perspectieven 2007-2013 aangegrepen om het Ontwikkelings-samenwerkingsbeleid op orde te brengen. Zij heeft een voorstel ingediend om de in totaal 90 (!) bestaande 'instrumenten' samen te voegen tot nog slechts zes. Een nobel streven, want dat zou de overzichtelijkheid vergroten. Maar het tegendeel dreigt: de invulling van die nieuwe beleidsinstrumenten is zo onduidelijk en oncontroleerbaar, dat er een groot gevaar bestaat dat ontwikkelingsgeld voor andere doelen gebruikt gaat worden. Die zes nieuwe instrumenten – met excuus aan de lezer voor de afkortingen in acronienvorm – zijn achtereenvolgens het *Instrument for Pre-accession* (IPA, gericht op kandidaat-EU-lidstaten); het *European Neighbourhood and Partnership Instrument* (ENPI, gericht op 17 landen ten zuiden en oosten van de EU); het *Development Cooperation and Economic Cooperation Instrument* (DCECI); het *Stability Instrument* (SI); een instrument voor *humanitaire hulp*; en, ten slotte, een instrument voor *macrofinanciële hulp*.

Een eerste probleem is de relatieve afname van het budget van het DCECI, het beleidskanaal dat

bestemd zal worden voor ontwikkelingsdoeleinden. Terwijl de budgetten voor het IPA, het ENPI en ook het SI tussen 2007 en 2013 (absoluut en percentueel) stijgen, daalt het aandeel van DCECI (van 56% van het totaal naar 49%). Vooral het Stabiliteitsinstrument stijgt snel in omvang: van 325 miljoen euro in 2007 tot 750 miljoen in 2013.

Belangrijker nog dan de getallen is wat deze verschuiving betekent. De formulering van de instrumenten is zo vaag, dat er geen enkele controle mogelijk is of het geld besteed wordt aan armoedebestrijding, dan wel aan andere doelstellingen, zoals veiligheid, terrorismebestrijding of handelsbevordering. In het DCECI worden tal van zaken ondergebracht; het baseert zich op twee artikelen uit het Verdrag van Amsterdam: over ontwikkelingssamenwerking (art. 179) en over economische samenwerking (art. 181a). Dat wringt al, omdat art. 181a ook van toepassing is op OESO-landen. Het beleid is dus niet uitdrukkelijk gericht op de arme landen en heeft ook niet altijd armoedebestrijding tot doel. Het onderbrengen van ontwikkelingssamenwerking en economische samenwerking in twee separate artikelen zou de transparantie van de besteding van de gelden sterk hebben vergroot.

Stabiliteitsinstrument

Belangrijker voor deze discussie is echter dat er (ook) via het DCECI-kanaal geld kan worden uitgetrokken voor *veiligheidszaken* die van belang zijn voor ontwikkeling en armoedebestrijding, zoals versterking van de politie en het juridisch systeem, asiel en migratie, conflictpreventie en conflictbeheersing. Wat is dan het doel van het Stabiliteitsinstrument? Het SI is vooral bedoeld voor snel optreden in tijden van acute crises, om zodoende weer de omstandigheden te creëren waarin de andere, meer structurele hulpmechanismen (DCECI, ENPI, IPA) kunnen worden ingezet.² Ook kan het SI worden ingezet in de strijd tegen internationale misdaad en verspreiding van massavernietigingswapens. Het SI is het voertuig voor vredesoperaties, militaire waarneming en andere internationale vredesinitiatieven. Wanneer het gaat om het afdwingen van vrede (*peace enforcement*), moet er sprake zijn van een VN-mandaat, zo staat in het huidige voorstel. Daarin wordt ook gesteld dat de meeste SI-hulp onder de ODA-criteria valt. Maar in de omschrijving van het SI wordt géén melding gemaakt van armoedebestrijding als doel.

Het belangrijkste verschil tussen SI en DCECI

is dat het eerste wordt opgezet voor snelle inzet bij crisissituaties. Gewone veiligheidstaken – voor zover van belang voor armoedebestrijding – kunnen immers ook al binnen het DCECI worden ondergebracht. Via het DCECI is het echter veel moeilijker veiligheidsoperaties uit te voeren in bijvoorbeeld buurlanden van de EU, of andere landen die om antiterroristische, geopolitieke of economische redenen van groter belang zijn. Het gevaar bestaat dus dat door deze kunstmatige overheveling van ontwikkelingsgeld (van DCECI naar SI) op de armoedebestrijding in de armste landen wordt gekort. Via het SI kan het wel worden uitgegeven aan, om maar wat te noemen, een gewapende interventie in Iran of vredesmissies in Oekraïne, aan activiteiten dus die eerder geopolitieke dan ontwikkelingsdoeleinden dienen.

Wie is de baas?

Er is veel onduidelijkheid omtrent de zeggenschap over de nieuwe budgetten. De voorstellen dateren van vóór het afwijzen van de Europese grondwet, en zijn daar in feite op gebaseerd. Ze veronderstel-

Het Stabiliteitsinstrument is het voertuig voor

vredesoperaties, militaire waarneming en andere

internationale vredesinitiatieven

len eigenlijk een Europese minister van buitenlandse zaken, die over alle 'externe relaties' van de Europese Unie gaat, inclusief Ontwikkelingssamenwerking. Maar ook bijvoorbeeld over het *European Defence Agency*, de Europese Veiligheidsstrategie en alle andere elementen van de langzaam maar zeker groeiende defensiepoot van de EU.

Vooralsnog zijn er echter minimaal drie Europese bazen die om de geldbuidel vechten. Zo is het niet duidelijk of het Stabiliteitsinstrument onder Hoge Vertegenwoordiger Javier Solana, onder Eurocommissaris voor Externe Betrekkingen Benita Ferrero-Waldner (verantwoordelijk voor de *European Neighbourhood Policy*) of onder Ontwikkelingscommissaris Louis Michel zal vallen. Ook de rol van het Europees Parlement is onduidelijk. Het EP wordt nu gelokt met meer zeggenschap over het Stabiliteitsinstrument, in ruil voor toestemming voor

de huidige vage formulering. Meer democratische controle door het EP is niet slecht, maar is geen reden akkoord te gaan met de voorstellen. Het EP (net zoals de Tweede Kamer als het gaat om Nederlandse inzet) moet de *grote lijnen en algemene voorwaarden* van vredesoperaties bepalen, zodat snelle actie bij crises mogelijk is. Pas achteraf moet dan beoordeeld worden of de operaties adequaat zijn uitgevoerd dan wel geconcludeerd worden dat de voorwaarden moeten worden aangepast. Zo voorkom je eindeloos delibereren totdat de crisis zichzelf heeft opgelost.

Omdat de formulering van de instrumenten alles openlaat, bepaalt de uitslag van dit Brusselse gevecht om de macht en het geld, voor welk doel het instrument ingezet zal worden: korte-termijnveiligheid ('grensbewaking', ingrijpen bij onrust in buurlanden); armoedebestrijding (conflictbestrijding in armste landen); of (gewapende) terrorismebestrijding, waar ook ter wereld.

Europees veiligheidsbeleid

Zijn wij veel te wantrouwig en is Europa juist hard op weg om een ontwikkelingsvriendelijk buitenlands beleid op te stellen? Ogenschijnlijk is het Europese antwoord op de unilaterale en militaristische lijn die de Verenigde Staten sinds 11 september 2001 inzetten, veel genuanceerder. De Europese Veiligheidsstrategie,³ die in december 2003 door de Europese Raad werd aangenomen, hanteert een bredere benadering: de armoede in de wereld (3 miljard mensen moeten rondkomen van minder dan 2 dollar per dag) wordt als belangrijke oorzaak van onveiligheid opgevoerd.

In de Strategie worden vijf *bedreigingen* ('key threats') genoemd: terrorisme; verspreiding van massavernietigingswapens; regionale conflicten; het falen van staten; en georganiseerde misdaad (vooral handel in drugs, vrouwen, illegale migranten en wapens). Daarnaast stelt de Strategie drie *strategische doelen*. Ten eerste het vinden van een adequaat antwoord op de genoemde dreigingen. Erkend wordt dat veiligheid niet alleen met militaire middelen kan worden bewerkstelligd, en dat de situatie in ontwikkelingslanden daarin een rol speelt: 'with the new threats, the first line of defence is often abroad'. Het tweede strategische doel is veiligheid in onze eigen omgeving (ten oosten van de EU en rond de Middellandse Zee), terwijl het derde een internationale orde gebaseerd op effectief multilateralisme is.

De Europese Veiligheidsstrategie mag de wereld

dan wat breder en genuanceerder zien dan de Amerikaanse evenknie, zij blijft een veiligheidsstrategie, en geen ontwikkelingsstrategie. De vraag of Europees militair ingrijpen in ontwikkelingslanden nodig is, in welke gevallen en onder welke omstandigheden, hoeft hier niet te worden beantwoord. Het staat buiten kijf dat er situaties zijn waarin een directe gewapende interventie nodig is om de levens van mensen te redden, en voor de veiligheid en stabiliteit in de wereld. Er is echter een fundamenteel *verschil in logica en dynamiek tussen veiligheid en ontwikkeling*. Militaire interventies bestrijden symptomen, uitwassen en gevolgen, terwijl ontwikkeling het hele terrein van de 'root causes' bestrijkt, de oorzaken van conflicten, geweld, armoede en uitsluiting. Het verschil tussen de Europese en Amerikaanse strategie is hooguit dat tussen de 'good cop' en de 'bad cop', maar het blijft politie-optreden: het bestraffen achteraf, in plaats van het voorkómen door aanpak van de oorzaken.

Het is veel beter te zorgen voor een veiligheidsbenadering die het welzijn van mensen centraal stelt. Europa moet kiezen voor een veiligheidsconcept dat zich inzet voor mondiale veiligheid, van alle mensen in de hele wereld. Het 'human security'-concept, in 1994 door de Ontwikkelingsorganisatie van de VN (UNDP) in haar *Human Development Report* geïntroduceerd, voldoet daaraan. In 2003 omschreef de VN Commission on Human Security het als volgt: 'to protect the vital core of all human lives in ways that enhance human freedoms and human fulfillment'.⁴ Zo geformuleerd komt 'menselijke veiligheid' heel dicht bij de essentie van (menselijke) ontwikkeling. Een duurzame vrede – en dus veiligheid voor ons noorderlingen én voor de miljarden armen in het zuiden – kan alleen worden verwezenlijkt door de oorzaken van onveiligheid te lijf te gaan en te bouwen aan een rechtvaardige wereld. Daarbij dienen internationale normen, mensenrechten en democratie voorop te staan, in plaats van het waarborgen van de belangen van staten, en daarin is de inbreng van onderop, van de maatschappelijke actoren, veel belangrijker dan het militair afdwingen van vrede. Kortom, door uit te gaan van (goed doordachte) principes van ontwikkeling.

Dreigende verstrengeling veiligheids- en ontwikkelingsbeleid

Het grote gevaar in de huidige begrotingsdiscussies is dat de militaire-veiligheidslogica en de ontwik-

kelingslogica te veel met elkaar vermengd raken. Dat is geen hypothetisch risico. Nu al wordt noodhulp in crisissituaties steeds vaker gebruikt als een instrument voor conflictbeheersing, worden noodhulporganisaties aangespoord 'intelligence' te leveren en proberen de partijen in het conflict hulp te manipuleren voor hun eigen doeleinden. Ontwikkelingshulp wordt ook door Europa gebruikt als middel om andere doelen te verwezenlijken. Dat was zo tijdens de Koude Oorlog, dat is in het huidige ontwikkelingsbeleid nog zo, en dat dreigt alleen maar erger te worden. Na de terreuraanslagen in Madrid, in maart 2004, werd de genuanceerde taal van de Europese Veiligheidsstrategie aanmerkelijk aangescherpt. In de *Madrid Declaration* van de EU werd ontwikkelingshulp in de strijd tegen terreur betrokken, door 'effective counter-terrorism clauses' in alle verdragen met derde landen op te nemen, en door 'to make efficient use of external assistance programmes to address factors which can contribute to the support for terrorism...'.⁵

Dit voornemen werd voor het eerst in de praktijk gebracht tijdens de vijfjaarlijkse herziening van het Verdrag van Cotonou, het verdrag met 78 landen uit Afrika, de Cariben en de Stille Oceaan (de ACS-landen). Besloten werd de strijd tegen verspreiding van massavernietigingswapens tot sleutelonderdeel van het Verdrag te maken. Hoe nodig ook, het zou ongewenst zijn wanneer dat ontwikkelingsbeleid – gericht op het verbeteren van de levensomstandigheden van de armste mensen – ondergeschikt wordt gemaakt aan dergelijke voorwaarden, opgelegd aan (vaak falende) staten. Als die regeringen het verdienen gestraft te worden, mogen hun bevolkingen daar niet de dupe van worden.

De toenemende vermenging van veiligheids- en ontwikkelingsbeleid blijkt ook uit de gebezigde termen. De afgelopen jaren is de term 'humanitaire interventie' frequent gebruikt als het om gewone militaire interventies ging. Het ontwikkelingsjargon wordt steeds vaker gebruikt als dekmantel voor veiligheidsdoelen. De militaire logica wordt leidend, ontwikkelingsinstrumenten worden aan die logica ondergeschikt. Het NAVO-concept CIMIC (*Civil Military Cooperation*) wordt in de praktijk vooral gezien als de civiele component van militaire operaties, waarbij inzichten uit de ontwikkelingssamenwerking (en liefst ook de ontwikkelingsorganisaties zelf) worden ingezet om de 'hearts and minds' (en informatie) van de lokale bevolking te winnen. Daarmee

worden veiligheidsdoelen gediend. Dat is niet erg (de 'softe' aanpak van de Nederlandse troepen in Irak is veruit te verkiezen boven het soms brute optreden van de Amerikanen aldaar), maar het moet vooral niet vermengd worden met ontwikkeling en armoedebestrijding. En dus ook niet uit ontwikkelingsbudgetten worden betaald.

Wat moet er dan wél gebeuren? Er moet meer duidelijkheid worden verschaft over de essentiële aspecten die in het luchtledige blijven. Uiteindelijk moet een resultaat worden bereikt waarin de twee doelstellingen van het Europese externe beleid, ontwikkeling en veiligheid, duidelijk en controleerbaar van elkaar zijn gescheiden. Vredesmissies (in arme landen en elders) zijn van groot belang, juist ook door (of betaald door) de EU. Maar zeker tot het moment dat alle Europese landen 0,7% van hun BNP besteden aan zuivere ontwikkelingshulp, moeten uit de pot voor armoedebestrijding geen extra taken worden gefinancierd. Dus dienen er voor vredesoperaties (al dan niet in het kader van het Stabiliteitsinstrument) *extra middelen* gevonden te worden. Het zijn immers operaties die een veiligheidsdoel dienen. Het

De Europese Veiligheidsstrategie blijft een veiligheidsstrategie, en geen ontwikkelingsstrategie

Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid beschikt thans nauwelijks over een budget, maar het is logisch dat te betrekken van de defensiebegrotingen van de lidstaten.

Tal van ontwikkelingen in de wereld, vooral sinds 9/11, wijzen op de opkomst van een nieuw mondiaal paradigma waarin ontwikkelingsdoelstellingen ondergeschikt raken aan veiligheid en terrorismebestrijding. Net nu we – na de ontwikkelingshulp tientallen jaren lang te hebben laten leiden door geopolitieke (Koude Oorlogs-) motieven – aan het zoeken waren naar effectieve vormen van internationale samenwerking, dreigt die *hulp opnieuw gegijzeld* te worden. Het gaat daarbij niet alleen om de extreme uitwassen (het jarenlang willekeurig vasthouden, martelen en zelfs vermoorden van 'verdachten' van terrorisme), maar om veel meer: de wereldomvattende polarisatie en de geweldscultuur die het gevolg is van de eenzijdige militaire logica, leveren niet de broodnodige bescherming tegen terroristische aan-

slagen op, maar versterken slechts de brede afkeer van het Westen en vormen zo een voedingsbodem voor meer aanslagen. De hand moet veel meer in eigen boezem gestoken worden. Geopolitieke en economische bemoeienis van het Westen met de rest van de wereld hebben bijgedragen aan de economische, sociale, politieke en milieuproblemen in ontwikkelingslanden. Juist dát heeft geleid tot wat wij nu 'falende staten' noemen, alsmede tot interne of regionale conflicten, internationale misdaad en terrorisme. Of, zoals het *High Level Panel on Threats, Challenges and Change* van de VN het stelde: 'Differences of power, wealth and geography do determine what we perceive as the gravest threats to our survival and well-being.'⁶ Daarom zou de tendens omgedraaid moeten worden: het militaire-veiligheidsdenken moet ingebed worden in het door de VN gehanteerde begrip *human security*, waarin de mens in plaats van de territoriale integriteit van landen centraal staat. Europa moet daarin het initiatief nemen.

Noten

- 1 Zie Kees Homan, 'Bevordering stabiliteit mag best wat ontwikkelingsgeld kosten' en Ute Seela, 'Nederland moet inzetten op

civiele macht' (Discussiedossier), in: *Internationale Spectator*, mei 2004, blz. 258-262.

- 2 Een voorloper van het SI is de *African Peace Facility*, waar de EU in 2004 250 miljoen euro voor vrijmaakte. Dat geld kan gebruikt worden voor regionale vredesoperaties door de Afrikaanse Unie, bijvoorbeeld in Darfur. Het kwam deels voort uit de ontwikkelingsfondsen die de EU aan alle Afrikaanse landen had toegezegd.
- 3 European Council, *A secure Europe in a better world, European Security Strategy*, 8 december 2003.
- 4 Commission on Human Security, *Human security now*, 2003.
- 5 European Council, *Declaration on combating terrorism (Madrid Declaration)*, 2004.
- 6 United Nations, *A more secure world: our shared responsibilities, report of the Secretary-General's High Level Panel on Threats, Challenges and Change*, 2004.

Paul van den Berg, Natasja van Vlaenderen en Dick Bouman zijn respectievelijk verbonden aan ICCO, Cordaid en Kerkinactie. Voor dit artikel is o.a. geput uit een document dat is opgesteld voor het Europese samenwerkingsverband van kerkelijke ontwikkelingsorganisaties APRODEV: *Whose security? Integration and integrity in*

Nieuwe publicatie in de serie Clingendael Diplomacy Papers

Public Diplomacy: Improving Practice

Ashvin Gonesh & Jan Melissen

Clingendael Diplomacy Papers, No. 5 December 2005;
50 p.; ISBN 90-5031-105-9

The end of the Cold War, the terrorist attacks of '9/11' and the rapidly emerging Asian economies have fundamentally altered the overall power equation in the international system. These and other developments carry the risk of a diminishing significance of small and middle powers, which can be countered, inter alia, by public diplomacy. Soft power is an increasingly valuable currency in international relations and 'PD' is about its instrumentalization. Practitioners are increasingly dealing with both governmental and non-governmental actors, and foreign and domestic policy are more and more intertwined. What is important in public diplomacy is that its success is ultimately determined by perceptions and interpretations 'at the receiving end'. There are still more questions than answers about public diplomacy. Is it a matter of mere imagery in foreign policy-making? Should one also consider domestic audiences? Is public diplomacy about diplomats responding to crises or does it aim at long-term relationship building as well? How does it relate to other approaches, like international

cultural relations or nation branding? Should 'PD' be initiated and executed by MFA's and embassies alone, or is there a need to involve other non-governmental actors and civil society? These and other questions were addressed at an International Expert Seminar on the 17th and 18th of November 2005. The participants represented 11 countries: Austria, Belgium, Canada, Germany, Israel, Liechtenstein, Norway, Poland, Spain, Turkey, and The Netherlands. This Conference Report contains the results of the seminar at the Clingendael Institute, which was held under the Chatham House Rule.

Informatie en/of bestellingen via het Secretariaat Clingendael Diplomatic Studies Programme van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, tel. 070-3746605, email: cdsp@clingendael.nl.

Onderhandelen over wereldhandel

Ontwikkelingsagenda van Doha na Hongkong nog lang niet gered

'We can do it', zei Peter Mandelson, de handelscommissaris van de EU, in zijn toespraak aan het begin van de zesde Ministersconferentie van de Wereldhandelsorganisatie (WTO), die van 13 tot 18 december 2005 in Hongkong plaatsvond. Hoewel na de mislukking van de vorige ministersconferentie in Cancún (september 2003) wel vooruitgang was geboekt, hadden de voorbereidingen van deze bijeenkomst nog zo weinig tastbaar resultaat opgeleverd, dat de verwachtingen van Hongkong inmiddels naar beneden waren bijgesteld. Een nieuwe mislukking zou niet alleen de 'Doha Development Agenda' in gevaar brengen, maar zou ook de relevantie van de WTO zelf voor veel van haar leden twijfelachtig maken. De onderhandelingen over 'Doha' moeten nu uiterlijk eind 2006 zijn afgerond, omdat de *fast-track authority* van de Amerikaanse president in juli 2007 afloopt.¹ Gegeven de omvangrijke en gecompliceerde agenda, die alle 150 lidstaten van de WTO als integraal pakket, *single undertaking*, moeten aanvaarden, is dat een geweldige uitdaging.

Zware agenda, nieuwe coalities

Veel ontwikkelingslanden waren teleurgesteld over de praktische uitwerkingen van de in de Uruguay Ronde (1986-1994) geboekte resultaten. Op landbouwgebied waren die resultaten te beperkt, omdat er nauwelijks meer handelsmogelijkheden tot stand waren gebracht. De overeenkomst inzake bescherming van handelsgerelateerde intellectuele-eigendomsrechten (TRIP's) leidde zelfs tot forse overdrachten van ontwikkelingslanden naar ondernemingen in geïndustrialiseerde landen. Bovendien bleven de invoerrechten op vooral arbeidsintensieve industriële produkten die voor ontwikkelingslanden van belang zijn, relatief hoog. De onderhandelingen in het kader van 'Doha' zouden hierin verandering moeten brengen. Daarbij zouden de belangen van ontwikkelingslanden centraal komen te staan.

Terwijl haast geboden was om de gestelde eind-

termijn van 2004 te halen, werd na de start van de onderhandelingen in 2001 weinig vooruitgang geboekt. Vlak vóór de ministersbijeenkomst in september 2003 te Cancún ontbrak zelfs een tekst over de tot dan geboekte resultaten die tijdens de conferentie vastgelegd konden worden. De Europese Unie en de Verenigde Staten ondernamen in augustus 2003 nog een poging op landbouwgebied met een gezamenlijk voorstel te komen. Dat leidde tot felle kritiek van enkele landen, die vervolgens de G-20 oprichtten. Brazilië nam hierbij het initiatief; Argentinië en veel andere Zuid-Amerikaanse landen, alsmede India, Zuid-Afrika en China sloten zich bij deze groep aan. De verwachting van de EU en de Verenigde Staten dat het hier een gelegenheidscoalitie betrof, is niet bewaarheid. Sterker nog, in Hongkong stelde de G-20 over landbouw een gezamenlijke verklaring op met de G-90, een coalitie die eveneens in Cancún was aangegaan. De G-90 omvat de minstontwikkelde landen (MOL's) en de ACS-landen.

De opkomst van deze groepen en hun samenwerking in Hongkong gaven de ontwikkelingslanden een sterke onderhandelingspositie en dwongen de EU en de Verenigde Staten meer rekening te houden met de belangen van deze landen. Dit hangt ook samen met het toenemend aantal ontwikkelingslanden dat lid werd van de WTO, waaronder China in 2001, hun eigen liberaliseringsprogramma's, alsmede hun groeiende betekenis in de wereldhandel. Dat laatste geldt slechts zeer ten dele voor de landen van de G-90, maar zij vertegenwoordigen wel het grootste stemmenblok in de WTO.

Pas in augustus 2004 bereikten de WTO-lidstaten overeenstemming over de aanpak van de verdere onderhandelingen inzake de agenda. De belangrijkste punten van deze raamwerkovereenkomst betroffen de meer dan gemiddelde verlaging van de categorieën hogere invoerrechten en hogere subsidieniveaus in de landbouw. Alle exportsubsidies in de landbouw zouden worden afgeschaft. Ten behoeve

van de (Afrikaanse) katoen-exporterende ontwikkelingslanden zouden speciale maatregelen worden genomen om hun toegang tot de wereldmarkt te vergroten, en wel door vermindering van de subsidies aan producenten in rijke landen, vooral de Verenigde Staten. Ook bij industrieproducten zouden de hogere invoerrechten sterker worden verlaagd dan de lagere. Lidstaten die nog weinig hadden aangeboden op het gebied van dienstenliberalisering, werd gevraagd alsnog met een ruimer aanbod te komen. Ontwikkelingslanden zouden minder verplichtingen kunnen aangaan en langere overgangstermijnen krijgen; en voor de minst-ontwikkelde landen zou een speciale regeling moeten komen, die hun toegang tot de markten van alle geïndustrialiseerde landen zou moeten verschaffen, vrij van invoerquota en tarieven.

In de aanloop naar Hongkong spitsten de onderhandelingen over landbouw zich toe op de 'schijven' en de percentages voor tariefsverlagingen, op de mogelijkheden producten uit te zonderen, alsmede op hervorming en verlaging van inkomenssteun aan boeren. Van alle maatregelen levert de verbetering van markttoegang door verlaging van invoertarieven de grootste bijdrage aan verhoging van de welvaart in ontwikkelingslanden.

met het laagste percentage te verlagen, namelijk met 60%, terwijl de G-20 en de Verenigde Staten een verlaging met 75% respectievelijk 85-95% voorstelden. Bovendien begon in het EU-voorstel de hoogste schijf op een hoger niveau, en was daar ook het maximaal toegestane tarief (100%) hoger dan in de Verenigde Staten (75%). De G-20 en de EU stelden verder voor dat ontwikkelingslanden hun invoerrechten met een veel geringer percentage (maximaal 40%) zouden kunnen verlagen. Daarnaast wilde de EU voor 8% van de tarieflijnen uitzonderingen maken. De Verenigde Staten en de G-20 wilden niet verder gaan dan 1% van de tarieflijnen, omdat een ruime uitzonderingsmogelijkheid de vergroting van markttoegang ernstig zou kunnen beperken.

Op het gebied van de *inkomenssteun voor boeren* stelden de Amerikanen voor, 60% van hun handelsverstoringende steun te schrappen, op voorwaarde dat de EU en Japan hun steun met 83% zouden verlagen. De EU gaf aan niet verder dan 70% te willen gaan. Bovendien vermoedde de EU dat de Verenigde Staten veel bestaande steun zouden verschuiven naar de 'Blue Box', waarin toegestane steun bij productiereductie is opgenomen. In dat geval zou nauwelijks

Tabel 1. Voorstellen tot verlaging van invoerrechten op landbouwproducten in geïndustrialiseerde landen, per schijf in procenten.

<i>Schijf</i>	<i>VS: schijf/verlaging</i>		<i>G-20: schijf/verlaging</i>		<i>EU: schijf/verlaging</i>	
1	0-20	55-65	0-20	45	0-30	35
2	20-40	65-75	20-50	55	30-60	45
3	40-60	75-85	50-75	65	60-90	50
4	>60	85-95	>75	75	>90	60
Plafond	75		100		100	

Bronnen: voorstellen van de diverse landen en groepen.

Tabel 1 geeft een overzicht van de voorstellen met betrekking tot de verlaging van invoerrechten door geïndustrialiseerde landen, zoals in de weken vóór Hongkong gedaan. De voorstellen van de EU gingen veel minder ver dan die van de Verenigde Staten, terwijl de G-20 een middenpositie innam. Zo stelde de EU voor, de invoerrechten in de hoogste schijf

sprake zijn van echte steunvermindering. In de maanden vóór Hongkong wisten de partijen al een zekere toenadering te bereiken, namelijk een systeem van drie schijven en progressieve verlagingen van de handelsverstoringende steun.

Op het gebied van de *verlaging van invoertarieven bij industrieproducten* bestonden aanzienlijke

meningsverschillen. Het gemiddelde van deze tarieven ligt in ontwikkelingslanden, zoals Brazilië, India en China, op een veel hoger niveau dan in de geïndustrialiseerde landen. Dat geldt voor de tarieven zoals die feitelijk worden toegepast aan de buitengrenzen, en nog veel sterker voor de in de WTO gebonden invoerrechten, die uitgangspunt vormen voor de onderhandelingen over concessies. Een direct gevolg hiervan is dat bijvoorbeeld een 'concessie' inzake tariefsverlaging van 50% de feitelijke toegang tot de markt van Brazilië voor veel industrieproducten niet of nauwelijks zal vergroten. De verhouding tussen schijven en tariefsverlagingen enerzijds en toe te laten uitzonderingen voor gevoelige producten anderzijds, is een moeilijk onderhandelingspunt. Essentieel voor de EU en de Verenigde Staten is dat ook ontwikkelingslanden metterdaad meer markttoegang bieden door hun feitelijk toegepaste tarieven te verlagen. Op zo'n manier kunnen de geïndustrialiseerde landen 'compensatie' krijgen voor hun 'concessies' op landbouwgebied. Bovendien stellen zij, mede op grond van modeluitkomsten,² dat verbetering van markttoegang in de G-20 belangrijke exportmogelijkheden biedt voor andere ontwikkelingslanden en Zuid-Zuid-handel kan stimuleren. De G-20 stelde verbetering van markttoegang voor industrieproducten evenwel afhankelijk van het verloop van de onderhandelingen op landbouwgebied met de EU en de Verenigde Staten.

Daarnaast eisten de EU en de Verenigde Staten dat de midden-inkomenslanden, waar veel leden van de G-20 toe behoren, een veel ruimer aantal sectoren van hun dienstenmarkten openstellen voor buitenlandse aanbieders. Tot nu toe kunnen landen zelf bepalen wat zij op dit gebied aanbieden. De aangesproken landen reageerden dan ook afwijzend, al gaf binnen de G-20 India aan, veel belang te hechten aan de dienstenonderhandelingen.

De resultaten van Hongkong

In de aan de ministersconferentie voorafgaande weken bleken de onderhandelingsposities van de belangrijkste partijen nog zó ver uiteen te liggen, dat een grote stap voorwaarts uitgesloten moest worden geacht. Dat blijkt ook uit de concepttekst van de slotverklaring: veel herhalingen van de raamovereenkomst van augustus 2004 en kleine stapjes vooruit, meestal geplaatst tussen haken. Tijdens de eerste twee dagen van de conferentie brachten de partijen standpunten naar voren en bestreden zij voornamelijk elkaars posities en voorstellen. Eurocommissaris

Peter Mandelson verweet andere partijen gebrek aan ambitie, flexibiliteit en concessies.

Het landbouwdossier trok in Hongkong de meeste aandacht. Inzet was hier het vastleggen van de einddatum voor afschaffing van exportsubsidies en een regeling voor de problematiek van de katoen-exporterende MOL's in West-Afrika. Pas aan het slot van de conferentie werd duidelijk dat 2013 de einddatum voor afschaffing van de exportsubsidies zou worden, terwijl de G-20 en de Verenigde Staten 2010 hadden voorgesteld. De EU wilde evenwel eerst vastgesteld zien dat ook andere vormen van exportsubsidie, zoals kredieten en voedselhulp, zouden worden ingeperkt. Pas daarna kwam de EU met 2013 als finale datum, tevens de aflooptdatum van het EU-begrotingsakkoord dat de lidstaten in hetzelfde weekend hadden gesloten. De verlaging begint in 2008 – het jaar waarin naar verwachting zal worden aangevangen met de uitvoering van de resultaten van de Doha Ontwikkelings Agenda – en zal vooral in het begin van de afschaffingsperiode dienen plaats te vinden, zodat per 2010 toch al een aanzienlijke verlaging zal zijn bereikt.

Vier West-Afrikaanse katoen-exporterende landen hebben sinds de Cancún-bijeenkomst gestreden voor afschaffing van de hoge subsidies in de Verenigde Staten op de katoenproductie. Zij hebben nu de toezegging binnengehaald dat alle vormen van exportsubsidies op katoen in 2006 afgeschaft zullen worden, en dat katoen uit de MOL's vrij van invoerquota en rechten markttoegang verkrijgt. De handelsversturende binnenlandse subsidies voor katoen zullen sneller en vérgaander worden verminderd dan steunvermindering in het algemeen, maar dit moet nog verder uitgewerkt worden.

Bij de andere landbouwonderwerpen – inkomenssteun en invoerrechten – boekten de onderhandelars enige vooruitgang. Landen met de hoogste handelsversturende steun zullen ook de grootste verlagingen toepassen. Voor tariefsverlaging zal een vier-schijvensysteem worden toegepast (*à la* tabel 1), maar grenzen van de schijven en de verlagingpercentages moeten nog worden vastgesteld. Dat laatste geldt ook voor de aantallen producten die buiten de tariefsverlaging gehouden mogen worden, waardoor het liberaliseringseffect ernstig kan verwateren.

De markttoegang voor industrieproducten zal worden verbeterd door hantering van de zg. 'Zwitserse formule', die hoge en piektarieven meer dan proportioneel verlaagt en tariefescalatie vermindert.



De WTO-lidstaten spraken de ambitie uit om de ontwikkelingsdoelen van de ronde deels te verwzenlijken via verbeterde markttoegang van landbouw- en industrieproducten uit ontwikkelingslanden. Dit betekent dat nieuwe industrielanden hun markten voor armere ontwikkelingslanden zullen moeten openstellen, wat deze landen mogelijkheden biedt hun uitvoer te laten groeien.

Wat de liberalisering van het internationale dienstenverkeer betreft, hadden enige ontwikkelingslanden, waaronder Zuid-Afrika, Kenia, Jamaica, Venezuela en Cuba, de mogelijkheid willen openhouden zich daaraan te onttrekken. Inzet daarbij was de vraag of een beperkte groep landen op 'plurilaterale basis' zou mogen onderhandelen, waarbij de resultaten daarvan dan later verbreed kunnen worden. Men had hiervoor bijna de steun van de G-90 verworven, maar India wist deze landen toch te overreden de oproep tot verdere dienstenliberalisering niet te blokkeren.

Veel aandacht ging naar het opzetten van een ontwikkelingspakket. Dit zal enerzijds bestaan uit tarief- en quotavrije toegang voor de MOL's tot de markten van de geïndustrialiseerde landen, alsmede van ontwikkelingslanden 'die zich daartoe in staat achten', en anderzijds uit een pakket hulpmaatregelen om het beleid van de MOL's, voor zover gericht op versterking van de positie in de wereldhandel, te ondersteunen en hun mogelijkheden te vergroten concurrerend te produceren en te exporteren. Al vroeg tijdens de conferentie werden hulptoezeggingen gedaan, maar overeenstemming over volledig vrije toegang kon niet bereikt worden, omdat de Amerikanen bedenkingen hadden tegen een dergelijk gebaar in de richting van Bangladesh en Cambodja. Men vond elkaar op 97% van de producten uit de MOL's, zodat de meest gevoelige producten buiten de regeling gehouden kunnen worden. De EU heeft al in 2001 een dergelijk systeem ('Everything but Arms') geïntroduceerd, dat geldt voor alle producten, met dien verstande dat suiker, rijst en bananen geleidelijk in het systeem gebracht worden en dat de regels van oorsprong in feite de vrije toegang beperken voor gevoelige producten.

Hoe verder

De *Doha Development Agenda*, zoals aangenomen in 2001, is breed van opzet en ambitieus in doelstellingen. Vooral met betrekking tot landbouw worden vérgaande hervormingen voorgesteld, meer dan

het geval is voor niet-landbouwproducten en voor diensten. Modelstudies tonen aan dat vérgaande hervormingen van het landbouwbeleid inderdaad een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het totale welvaartseffect van multilaterale handelsliberalisatie, maar dat daarnaast ook liberalisering van niet-landbouwproducten van groot belang is. Deze effecten worden samengebracht in tabel 2, die de toename van het reële inkomen toont als gevolg van een hervormingspakket dat in feite nog veel vérgaander zal zijn dan wat in de *Doha Development Agenda* aan de orde is. Volgens deze uitkomsten zou bij volledige liberalisatie in alle deelnemende landen een totaal reëel inkomenseffect optreden van \$ 287 miljard (US dollars van 2001). Als alléén geïndustrialiseerde landen alle sectoren liberaliseren, zou dat effect beperkt blijven tot \$ 159 miljard. Liberalisatie van de landbouwsector in geïndustrialiseerde landen draagt inderdaad in hoge mate bij aan dit welvaartseffect (\$ 133 miljard), maar ook algehele liberalisatie van niet-landbouwproducten in ontwikkelingslanden heeft een substantieel effect (\$ 79 miljard).

Vooruitgang op het gebied van landbouwhervormingen in geïndustrialiseerde landen is sterk gekoppeld aan hervormingen in ontwikkelingslanden op de andere terreinen van de *Doha Development Agenda*. In Cancún zijn overigens drie van de vier 'Singapore issues' van de onderhandelingstafel verdwenen: overheidsaanbestedingsbeleid; concurrentiebeleid; en investeringsregelgeving. Deze thema's waren vooral op aandrang van de EU tijdens de ministeriële conferentie van Singapore (december 1996) op de agenda van de WTO geplaatst, en hun verwijdering heeft de mogelijkheid tot horizontale uitruil van concessies vanuit het perspectief van de geïndustrialiseerde landen beperkt.

Er zal alleen van een geslaagde ontwikkelingsronde sprake kunnen zijn, als deze leidt tot reële verbetering van markttoegang voor landbouwexport en industrieproducten in zowel geïndustrialiseerde als ontwikkelingslanden. De voorstellen van de EU tot nog toe worden door de G-20 en andere grote agrarische exportlanden als volstrekt onvoldoende beschouwd. Zal de EU meer marktwerking op de grote landbouwmarkten van granen, vlees, zuivel en wijn toestaan door de invoerrechten zodanig te verlagen, dat invoer concurrerend wordt bij gelijkblijvende of dalende inkomenssteun? Om tot betekenisvolle concessies te komen, is het onvermijdelijk dat

Tabel 2. Reële inkomenseffecten bij liberalisatie van landbouw- en niet-landbouwprodukten, in miljarden US dollars, 2015.

Verandering t.o.v. de situatie in 2001

	<i>Alle landen liberaliseren</i>		<i>Alleen industrielanden liberaliseren</i>	
	<i>Liberalisatie van niet-landbouwprodukten</i>	<i>Liberalisatie van landbouwprodukten</i>	<i>Liberalisatie van niet-landbouwprodukten</i>	<i>Liberalisatie van landbouwprodukten</i>
Industrielanden	71	126	7	107
Ontwikkelingslanden	34	56	19	26
Wereld totaal	105	182	26	133

Bron: Kym Anderson *e a.*, 'Global Trade Reform and the Doha Agenda', Tabel 2.2, in: Pitou van Dijck and Gerrit Faber (red.), *Developing Countries and the Doha Development Agenda of the WTO*, Londen/New York: Routledge (te verschijnen in april 2006).

de landen van de G-20 een zodanige verlaging van hun invoerrechten op industriële produkten moeten accepteren, dat reële verbetering van markttoegang voor zowel produkten uit ontwikkelingslanden als uit geïndustrialiseerde landen tot stand komt.

De onderhandelingen zullen uiterlijk eind 2006 moeten worden afgerond. In een betrekkelijk korte periode zal daarom moeten worden voortgebouwd op een aantal concessies die bouwstenen kunnen vormen voor een totaalpakket, dat naar alle waarschijnlijkheid beperkt zal zijn in verhouding tot de ambities van de *Doha Declaration*. Kenmerk van het concept van *single undertaking* is dat niets is overeengekomen tot alles is overeengekomen. Met het aanbod van een ontwikkelingspakket voor de MOL's, met vrije toegang voor bijna al hun produkten tot de markten van ontwikkelde landen en wellicht enige landen van de G-20; en de toezeggingen van afschaffing van exportsubsidies voor landbouwprodukten, van groot gewicht voor leden van de G-20 en de CAIRNS-groep, hebben ook deze groepen die overwegend bestaan uit ontwikkelingslanden, duidelijk aanwijsbare belangen bij een succesvolle afronding van de komende onderhandelingen.

Hongkong heeft het aantal landen dat concreet belang heeft bij een geslaagde afronding van de *Doha Development Agenda* vergroot, maar de inzet zal nog aanzienlijk verhoogd moeten worden om tot aanvaarding door alle WTO-leden te komen.

Noot

- 1 Na deze datum kan het Amerikaanse Congres de uitkomst van de *Doha Development Agenda* amenderen, waardoor aanvaarding van een eindakkoord onzeker zou worden.
- 2 Zie verder in dit artikel onder het kopje 'Hoe verder'.

Pitou van Dijck, econoom, is universitair hoofddocent aan het Centrum voor Studie en Documentatie van Latijns Amerika (CEDLA) te Amsterdam.

Gerrit Faber is als universitair hoofddocent verbonden aan de Utrecht School of Economics.

Algemene verkiezingen in Irak

Einde van een conflict of begin van een nieuwe fase?

De algemene verkiezingen in Irak van 15 december jl. hebben uiteindelijk heel anders uitgepakt dan de meeste betrokkenen hadden verwacht en gehoopt. Al is de opkomst met 70% hoog, de Amerikanen hadden op een resultaat gehoopt dat het voor hen gemakkelijker zou maken de aftocht te blazen, of in ieder geval de militaire strijd aan Irakezen over te dragen. Het was in hun belang dat de religieuze partijen in het algemeen en de sji'itische alliantie in het bijzonder verzwakt uit de verkiezingsstrijd tevoorschijn zouden komen en dat de seculiere partijen flinke winst zouden boeken. Daar was aanleiding toe, aangezien de regerende sji'itische lijstverbinding, de *Verenigde Irakese Alliantie*, sterk aan populariteit had ingeboet. De Amerikanen hadden hun hoop gevestigd op hun bondgenoot, voormalig premier Iyad Allawi. Hij had een regering van nationale eenheid kunnen vormen, met de soennieten, sji'ieten en Koerden. De soennitische gemeenschap had gehoopt op een spectaculaire *comeback* na de boycot van de algemene verkiezingen van januari 2005, die de sji'ieten en de Koerden hadden gewonnen, terwijl de seculiere partijen hadden verwacht dat de angst van veel Irakezen voor het opkomend sektarisme zou worden vertaald in een stem op een niet-sektarische partij.

Geen van deze verwachtingen is uitgekomen. Volgens de voorlopige uitslagen hebben Irakezen massaal op etnische of religieuze leiders gestemd, waardoor het land nog meer dan voorheen verdeeld is geraakt in een Koerdisch noorden (20% van de bevolking), een soennitisch westen (20%) en een sji'itisch zuiden (60%).¹ De verkiezingen voor het parlement van 230 zetels² waren alleen spannend in gemengde provincies, zoals Bagdad (58 zetels), Nineveh (19), Kirkoeq (9), Babel (11) en Diyali (10), en waar sji'ieten, soennieten en Koerden naast elkaar leven. In alle andere, min of meer homogene, provincies stond de uitslag in grote lijnen al bij voorbaat vast, aangezien de verkiezingen op provinciale basis waren georganiseerd en voor iedere provincie een van te voren bepaald aantal zetels was vastgesteld.

Dit systeem werkte in het nadeel van seculiere partijen. Zo heeft de lijstverbinding van Allawi, waaraan ook de communisten deelnemen, de *Irakese Nationale Lijst*, slechts 21 zetels behaald (was 40 zetels), heeft Ahmad Chalabi, de leider van de *Nationale Congres Coalitie*, niet één zetel in de wacht kunnen slepen, terwijl de soennitische partijen nog eens met hun neus op hun minderhedenstatus werden gedrukt door slechts 20% van de zetels (ongeveer 50 zetels) in de wacht te slepen. Alleen de sji'itische *Verenigde Irakese Alliantie*, onder leiding van Abd al-Aziz al-Hakim, kon profiteren van de sji'itische numerieke meerderheid van 60%; zij kreeg 120 à 130 zetels.

Kansen op compromissen

Ondanks deze tegenvallers hoeft de ergste voorspelling – een volledige burgeroorlog tussen sji'ieten en soennieten, met honderden doden per dag en een volledige afscheiding van de Koerden – niet uit te komen. De politieke situatie in Irak is zo instabiel, dat alles mogelijk is. In de *eerste* plaats zijn de diverse groeperingen die een lijstverbinding zijn aangegaan, zo sterk verdeeld, dat het denkbaar is dat zij uiteenvallen. Partijen en groeperingen die op bepaalde programmatische punten meer gemeen hebben met groeperingen van andere religieuze of etnische gezindheid zouden de trend naar een sektarisch verdeeld Irak alsnog kunnen doorbreken. Bij de definitieve onderhandelingen over de vorming van een regering zouden inter-religieuze en inter-etnische coalities tot stand kunnen komen.

In de *tweede* plaats is het belangrijk dat de soennieten voor het eerst aan de verkiezingen hebben deelgenomen, en zelfs massaal zijn opgekomen. In sommige plaatsen, zoals Falluja, was de opkomst zelfs 80%. Hiermee is in ieder geval voorlopig een deel van de activiteiten verschoven van gewapend verzet naar politieke onderhandelingen. Eenmaal in het parlement kunnen de soennieten hun stem laten horen, wat bij het vorige parlement vanwege de boycot van de verkiezingen van januari 2005 niet mogelijk was. De vraag is alleen hoeveel aanhang

onder de soennitische gemeenschap haar belangrijkste vertegenwoordigers in het parlement in de praktijk hebben. Zijn zij in staat het verzet voor het 'politieke proces' te winnen, of zijn ze te zwak om de sterk verdeelde soennitische gemeenschap te leiden?

Een andere factor die een compromis in de hand werkt, is dat de bevolkingsgroeperingen meer met elkaar gemeen hebben dan tot nu toe wordt aangenomen. Zo hebben de Koerden de soennieten nodig om hun olie uit te voeren. In zekere zin geldt dit ook voor de sjii'ieten, willen ze niet dat het soennitisch verzet de olie-export lamlegt, zoals nu het geval is. Veel hangt af van de bereidheid van de lijstverbindingen in het parlement concessies te doen en wederzijds vertrouwen op te bouwen. In algemene zin zullen de sjii'ieten hun eis tot volledige autonomie en de vorming van één grote zuidelijke provincie, bestaande uit negen huidige provincies, moeten inslikken. Ook is hun eis van complete de-Baathificering onredelijk. Van hun kant zullen de soennieten hun eis tot instandhouding van de centrale eenheidsstaat, in feite al een gepasseerd station, moeten laten vallen. Met hun eis van soennificering van de militaire troepen en politie in hun eigen gebied erkennen ze impliciet het federale karakter van het toekomstige Irak. Ten slotte zullen de Koerden, die al een grote mate van autonomie hebben, in Kirkoeq concessies moeten doen aan de andere etnische groeperingen. De eerste aanzetten van zowel soennitische, sjii'itische als Koerdische leiders een regering van 'nationale eenheid' tot stand te brengen, geven hoop.³

Ook zijn er grondwettelijke procedures die een compromis bevorderen. Die schrijven namelijk voor dat de *presidentieële raad* – bestaande uit de president en twee vice-presidenten – alleen door een tweederde meerderheid kan worden gekozen. Maar mocht dit college door een tijdelijke tweederde meerderheid worden gekozen, dan blijft hij ook daarna belangrijk, aangezien alle besluiten door de presidentieële raad *unaniem* moeten worden goedgekeurd. Dit betekent dat, ook al zouden de sjii'ieten en de Koerden in het parlement een meerderheid hebben, zoals in januari 2005 het geval was, ze rekening moeten houden met een soennitische vice-president. Als gevolg hiervan wordt het land onbestuurbaar als er geen compromissen tot stand komen over de heikele onderwerpen die in augustus jl. in de grondwet werden opgenomen en waar de soennieten bij het referendum in oktober massaal tegen stemden: federalisme en de mogelijkheid van vérgaande autonomie door te

voeren, de afzwakking van de Arabische identiteit, volledige de-Baathificering en de rol van de islam.⁴

Verdeelde sjii'ieten

Een van de belangrijkste vragen voor de komende vier jaar is hoe sterk de grote overwinnaar is van de verkiezingen van december, de *Verenigde Irakese Alliantie*. Kan de Alliantie de grote druk wel aan?

Uit alle gegevens blijkt dat zij sterk verdeeld is over alle kwesties die ook op landelijk niveau spelen en in de grondwet van augustus zijn vastgelegd. De Alliantie, die eind oktober 2005 tot stand kwam, bestaat uit 17 partijen en groepen. En hoewel zij in grote lijnen een voortzetting is van de coalitie die in januari 2005 de algemene verkiezingen won met 140 zetels, zijn er belangrijke verschillen. Anders dan in januari 2005, toen de groep van de radicale leider Muqtada al-Sadr slechts op onderhandse manier een aantal van zijn aanhangers in de Alliantie wist te krijgen omdat men officieel de verkiezingen boycotte, heeft hij dit keer bij harde onderhandelin-

De bevolkingsgroepen in Irak hebben meer met elkaar gemeen dan tot nu toe werd aangenomen

gen evenveel zetels kunnen opeisen als SCIRI (*Supreme Council for the Islamic Revolution in Iraq*) en de *Da'wa Partij* van Ibrahim Jaafari, namelijk dertig.⁵

Met het binnenhalen van de 'Sadr vleugel' heeft SCIRI een enorm risico genomen. Enerzijds kon de Alliantie niet buiten de Sadristen, omdat die als sociale beweging een grote aanhang hebben onder de arme sjii'ieten in de sloppenwijken van Bagdad en het zuiden van Irak. Anderzijds staat de beweging ideologisch lijnrecht tegenover SCIRI. Niet alleen verzet Muqtada al-Sadr zich tegen een vérgaande federalistische opdeling van Irak, die in zijn ogen tot verzwakking van het land leidt, hij is ook anti-Iraans, anti-Amerikaans en pro-Arabisch, waardoor hij in menig opzicht meer gemeen heeft met het soennitisch verzet dan met SCIRI. Net als de soennieten is hij van mening dat de Amerikaanse aanwezigheid een gevaar vormt voor de eenheid van Irak. Daarin staat hij ook niet alleen. Een aantal andere groeperingen binnen de *Verenigde Irakese Alliantie* deelt de ideeën van de Sadr-vleugel. Een daarvan is de *Partij van de Deugd*, van sjeik Nadim al-Jabiri, die

sterk vertegenwoordigd is in Basra en bij de interne zetelverdeling in oktober 15 zetels kreeg toebedeeld.

Ook bij de Da'wa Partij van premier Ibrahim Jaafari bestaan verschillen van inzicht met de rest van de Alliantie. In de eerste plaats is de Da'wa Partij verdeeld in twee vleugels, een interne partij die actief was in Irak en een externe partij onder leiding van Hashim al-Musawi, die onderling 30 zetels moeten verdelen. Verder lijkt Jaafari veel minder te voelen voor het vérgaand federalisme dan SCIRI. Hij is in ieder geval geen voorstander van één grote zuidelijke sjii'tische provincie die Abd al-Aziz al-Hakim voorstaat. Recente onderhandelingen hebben echter waarschijnlijk deze tegenstellingen rechtgetrokken; in ruil voor voortzetting van het premierschap van Jaafari en terugtrekking van de kandidaat van SCIRI, Adil Abd al-Mahdi, die nu vice-president is.⁶

Een manier waarop de Alliantie de interne tegenstellingen wil onderdrukken, is door Abd al-Aziz al-Hakim de functie te geven van Chief Whip (*maraj' i siyasi*), die de toekomstige parlementariërs partijdiscipline moet opleggen.⁷ Het is echter de vraag of deze disciplinerende ook zal lukken. Nadere analyse

federale eenheid van negen zuidelijke sjii'tische provincies, waarbij zij een deel van hun rijkdom moeten afstaan aan hun arme geloofsgenoten in andere delen van het zuiden.⁸

De kracht van SCIRI en Da'wa lijkt zich vooral te concentreren in de provincie Bagdad, waar de Alliantie 58% van de stemmen heeft behaald en een groot deel van de 58 zetels binnen zal halen. Maar ook dáár zal een deel van die zetels naar Muqtada al-Sadr gaan. Ook heeft deze buiten de Alliantie om eigen kandidaten laten deelnemen aan de verkiezingen, zoals de Risaliyya, die ten minste twee zetels heeft gehaald.⁹

De interne verdeeldheid bleek ook tijdens de onderhandelingen van Abd al-Aziz al-Hakim met de Koerdische leiders Talabani en Barzani in Sulaymaniyya eind december over de voorzetting van de voorgaande coalitie, toen Muqtada al-Sadr aankondigde dat Hakim alleen op persoonlijke titel sprak en dat hij eventuele afspraken over autonomie of functieverdeling niet zou erkennen. Hij verzette zich ook tegen deelname van Iyad Allawi aan de regering.¹⁰ Het valt te verwachten dat Muqtada al-Sadr concessies op landelijk niveau zal eisen, voordat hij zich aan de discipline van SCIRI zal onderwerpen. Eén eis zal zijn de terugtrekking van de Amerikaanse troepen, een andere deelname van de soennieten aan de regering.

De Koerden hebben door de nieuwe grondwet hun doeleinden in feite al bereikt

van de verkiezingsuitslagen in de drie sjii'tische provincies Basra, Dhi Qar en Maysan laat weliswaar zien dat de Verenigde Irakese Alliantie daar een klinkende overwinning behaalde, met respectievelijk 77, 86 en 87% van de stemmen (13 van de 16 zetels in Basra, 10 en mogelijk 11 zetels in Dhi Qar en 6 van de 7 zetels in Maysan), oftewel een winst van 5 tot 10% in vergelijking met de verkiezingen van januari 2005, toen nog een deel van de stemmen naar de seculiere lijst van Allawi ging. Maar in de praktijk blijkt dat slechts 4 van de 29 parlementariërs behoort tot SCIRI en de Badr Organisatie (de voormalige militie van SCIRI) en dat zeven van hen Sadristen zijn, zes lid zijn van de Partij van de Deugd, vijf tot de Musawi-vleugel van de Da'wa Partij behoren en slechts drie lid zijn van de moederpartij en vier onafhankelijke islamisten. Nog afgezien van de grote Sadristische invloed, hebben veel van deze leden ook een sterke regionale binding. Zo hebben zij zich bij diverse gelegenheden uitgesproken tegen de grote

Verdeelde soennieten

Ook de soennieten zijn intern sterk verdeeld. Zij waren pas na de rampzalige verkiezingen van januari 2005, waarbij ze slechts met 17 mensen vertegenwoordigd waren in het parlement, tot de conclusie gekomen dat zij in ieder geval hun stem moesten laten horen en bij het politieke proces betrokken moesten zijn. Voor hen bleek dit een veel moeilijker proces dan gedacht. Als voorheen heersende groep beschouwden zij zich als leiders van Irak en voor hen was de schok ook groot toen bleek dat de Alliantie en de Koerden in mei pas na grote druk van de Amerikanen bereid waren 15 soennieten op te nemen in de grondwetgevende raad. Toen deze onderhandelingen ook nog eens slecht voor hen uitvielen en Abd al-Aziz al-Hakim uiteindelijk dezelfde mate van autonomie als de Koerden opeiste voor de sjii'ieten in het zuiden, was de maat vol. Zelfs de gematigde groeperingen als de Irakese Islamitische Partij en de Baath-leider Salih Mutlak besloten tegen de grondwet te stemmen bij het referendum in oktober. Pas

op het laatste nippertje haalde de Irakese Islamitische Partij bakzeil nadat ze van de Koerden en de Alliantie de concessie had afgedwongen dat een speciale commissie na de verkiezingen zich opnieuw over de grondwet zou buigen. De uitslag zou dan eerst worden voorgelegd aan het parlement, waarna opnieuw een referendum zou worden gehouden om die goed te keuren. De tegenstanders van de grondwet – de meerderheid van de soennitische gemeenschap (opkomst 70%) – delfden het onderspit, omdat in de etnisch en religieus gemengde provincie Nineveh ze geen tweederde van de stemmen (nodig om de grondwet te verwerpen) behaalden.

Voor de soennieten die bereid waren deel te nemen aan het politieke proces, waren de verkiezingen van december jl. het laatste middel om hun invloed toch te laten gelden. Uiteindelijk behaalde het *Irakese Consensus Front*, een lijstverbinding van de Irakese Islamitische Partij, het *Irakese Volkscongres* van Adnan al-Dulaymi en de *Nationale Dialoog Groep* 41 zetels, terwijl het *Nationale Dialoog Front*, een neo-Baathistische partij van Salih Mutlak, 9 zetels behaalde. Het geweldige protest dat deze volgens soennieten veel te lage cijfers opriepen, ontstond waarschijnlijk door het idee van de soennieten dat zij een veel groter percentage van de bevolking uitmaken dan 20 procent. Al snel na de voorlopige uitslag op 18 december vormden ze een 'Verwerpingsfront', de zogenaamde *Krachten van de Verwerping van de Verkiezingen*. Uit protest dienden ze een aanklacht over fraude in bij de Irakese toezichthouder op de verkiezingen, evenals bij de Verenigde Naties en de Arabische Liga. Bij dit front sloot zich ook Muqtada al-Sadr aan. Doel van deze nieuwe eenheid was niet deel te nemen aan de onderhandelingen, zolang de verkiezingsuitslag niet ongeldig werd verklaard.

Hoe zwak dit offensief was, bleek al snel na de verkiezingen, toen Adnan al-Dulaymi van het Irakese Consensus Front zich uitsprak voor onderhandelingen met wie dan ook over een te vormen regering. Op 1 januari togen hij en Tariq al-Hashimi, de leider van de Irakese Islamitische Partij, naar Koerdistan, waar ze de eerste onderhandelingen voerden met Talabani, onder protest van Salih Mutlak.

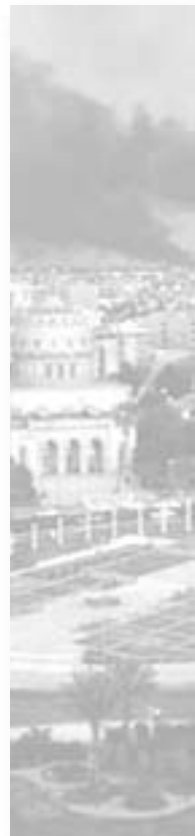
De verdeeldheid binnen het soennitische blok wordt nog versterkt doordat het Irakese Consensus Front over het algemeen niet als de belangrijkste vertegenwoordiger wordt gezien van de soennitische gemeenschap. Vervolgd onder Saddam Hoessein en veelal gevlucht, hebben ze geen goede relaties met

de Baathisten, die voor een belangrijk deel het verzet leiden.¹¹ Te gematigd als religieuze beweging heeft het bovendien niet de *jihad*-ideologie van de Vereniging van Islamitische Ulema, die veel meer aansluit bij het verzet vanuit een religieuze hoek.¹² En hoewel Adnan al-Dulaymi meer gezag geniet als persoon, is het maar de vraag hoeveel hij daarvan kan behouden, als hij niet de eisen van de soennieten over de federalisering en de Baathificering waarmaakt. Want ook al is het Irakese Consensus Front bij de verkiezingen in december erin geslaagd de boycot-strategie van de Vereniging van Islamitische Ulema te doorbreken, het inslaan van de politieke weg is niet zonder risico. Toen bekend werd dat zij de grondwet in oktober ondersteunde, werden op de kantoren van de Irakese Islamitische Partij in Falluja en Bagdad aanslagen gepleegd.

Onderhandelingen

De nabije toekomst van Irak hangt er sterk van af of de soennitische, sjii'tische en Koerdische politieke leiders erin slagen een consensus te bereiken die aanvaardbaar is voor alle groeperingen. De Koerden hebben hun doeleinden in zekere zin al bereikt. Ze hebben al een autonome regering en volgens de grondwet zal de centrale regering, behalve op het gebied van buitenlandse politiek, géén gezag hebben over Koerdistan. De Koerden hebben zelfs een eigen legermacht, de Peshmerga's. Het conflict spitst zich daarom vooral toe op de relaties tussen de sjii'ieten en de soennieten. De Verenigde Irakese Alliantie zal bereid moeten zijn concessies te doen aan de soennieten en hun garanderen dat ze een belangrijk deel van de olie-inkomsten genieten, dat het zuiden niet onder invloed komt te staan van Iran, dat het de-Baathificeringsproces wordt teruggedraaid en dat een bevredigende oplossing wordt gevonden voor Kirkook. Van hun kant moeten de soennieten toezeggen dat het geweld afneemt en helemaal ophoudt als ze deze concessies krijgen.

Het is welhaast onmogelijk deze kansen goed in te schatten. Maar in zekere zin zijn die het gunstigst aan sjii'tische zijde, juist vanwege haar verdeeldheid. Een pro-Iraanse, pro-federalistische en anti-soennitische Alliantie onder leiding van 'chief whip' Abd al-Aziz al-Hakim zou onmiddellijk tot een escalatie van het conflict met de soennieten leiden. De aanwezigheid van regionale krachten, pro-Arabische en zelfs seculiere stromingen binnen de Alliantie, zou de harde kanten van SCIRI's eisen kunnen



afzwakken. Het is zelfs mogelijk dat de Alliantie uit elkaar valt.

Daarentegen zou de verdeeldheid aan soennitische kant juist nadelig kunnen uitpakken voor de totstandkoming van consensus. Te vrezen valt dat het Irakese Consensus Front te zwak is om belangrijke concessie af te dwingen aan sji'itische zijde en dat het te weinig gezag geniet onder het soennitisch verzet om dat in toom te houden. Het voortduren van soennitische aanslagen op sji'itische burgerdoelen zal de diverse stromingen binnen de Alliantie in de armen drijven van Abd al-Aziz al-Hakim, een proces dat in zekere zin al op gang is gebracht toen Muqtada al-Sadr zich aansloot bij de Alliantie, ondanks de hevige gevechten waarin zijn Mahdi-leger afgelopen zomer verzeild was geraakt met de Badr Brigades van SCIRI.

De bekende Irak-kenner Juan Cole heeft in een interview met *ZemZem*¹³ gezegd dat het gunstigste scenario in Irak een 'low-level'-burgeroorlog is, zoals die in Libanon heeft gewoed. Dat was een slepend conflict over een lange periode, waarin uiteindelijk iedereen tegen iedereen vocht. Niet alleen raakten verscheidene religieuze groepen met elkaar in conflict, maar ook religieuze en etnische groeperingen intern. Zo vochten op een gegeven moment pro-Syrische christenen tegen anti-Syrische christenen, pro-Syrische Palestijnen met pro-Arafat Palestijnen en pro-Iraanse sji'ieten tegen anti-Iraanse sji'ieten onderling. Hierbij werden ze vaak ondersteund door andere staten die met elkaar in conflict waren. Gezien de conflicten tussen religieuze en etnische groeperingen en hun interne tegenstellingen is dit scenario ook mogelijk voor Irak. Wat de regering in Bagdad doet, is daarbij van steeds minder belang, laat staan wat de Amerikanen doen. De komende maanden zullen moeten uitwijzen welk scenario werkelijkheid wordt.

Noten

- 1 Andere minderheden zijn diverse christelijke groeperingen (700.000 mensen), waaronder de Chaldecërs (80%) en Assyrische christenen (20%), alsmede Turkmenen (tussen 300.000 en 1 miljoen).
- 2 Het Irakese parlement bestaat uit 275 zetels, maar de directe verkiezingen gingen om 230 zetels; de overige 45 zetels zullen verdeeld worden volgens een bepaalde formule, waarbij kleine partijen gecompenseerd worden en grote partijen worden beloond.
- 3 Zie hiervoor *al-Hayat*, 21 december 2005; en *al-Sharq al-Awsat*, 26 december 2005.

- 4 Zie voor een analyse van de grondwet: Andrew Arato, 'The Constitution and a Pot of Porridge', opgenomen op 16 oktober 2005 op Juan Cole's weblog 'Informed Opinion'.
- 5 Voor een analyse van deze onderhandelingen zie al-Hayat en al-Sharq al-Awsat, 28 oktober 2005.
- 6 *al-Hayat*, 31 december 2005.
- 7 *al-Hayat*, over chief whip.
- 8 Reider Visser, 'A Disunited Iraqi Alliance Triumphs in the South', op: <http://historiae.org>
- 9 Zie ook hieronder 'Naschrift'.
- 10 *al-Hayat*, 1 januari 2006.
- 11 Zie voor een korte analyse van de Irakese Islamitische Partij: Gilbert Achcar, 'On the Sunni Vote in the October 15 Constitutional Referendum', opgenomen op 15 oktober 2005 op Juan Cole's weblog 'Informed Opinion'.
- 12 Zie ook Roel Meijer, 'The Association of Muslim Scholars in Iraq', in: *MERIP*, nr 237, winter 2005, blz. 12-20; en Roel Meijer, 'De soennieten in Irak: hoe verder na hun verwerping van de concept-grondwet?', in: *Internationale Spectator*, oktober 2005, blz. 524-529.
- 13 Te verschijnen in *ZemZem*, jrg. 3, nr 1, 2006.

Roel Meijer is docent geschiedenis van het Midden-Oosten aan de Radboud Universiteit Nijmegen en fellow van het *Institute for the Study of Islam in the Modern World (ISIM)* in Leiden.

Naschrift

De uitslagen van de Irakese verkiezingen zijn op 20 januari bekend gemaakt en geven niet al te grote verschuivingen te zien ten opzichte van de eerdere prognoses van de verdeling van het 275 zetels tellende parlement. De verenigde Irakese Alliantie van de sji'ieten heeft 128 zetels in de wacht gesleept; de Koerdische Alliantie 53 zetels; en de Koerdische islamisten 5 zetels. Samen met de 2 zetels van een kleine onafhankelijke religieuze lijst van Muqtada al-Sadr hebben ze dus 188 zetels (N.B. een tweederde meerderheid wordt gevormd door 184 zetels.) het soennitische Irakese Consensus Front heeft 44 zetels behaald en het Nationale Dialoog Front van Sahil Mutlak 11, samen 5 zetels meer dan verwacht. Hoewel de sji'ieten samen met de Koerden een nieuwe regering kunnen vormen, is de verwachting dat er toch een regering van nationale eenheid zal worden gevormd met een soennitische Irakese Consensus Front.
Roel Meijer, 23 januari 2005

Luchthartig heenstappen over fouten in christendom?

N.a.v. Thijs de Ruyter van Steveninck, 'It's the culture, stupid!', in: *Internationale Spectator*, november 2005, blz. 613-615.

In de *Internationale Spectator* van november 2005 bespreekt dr. M.A. de Ruyter van Steveninck mijn boek *Misdaad, Migratie en Cultuur*. Kritiek is prima, daar leer ik van, maar de recensent moet het boek dat hij of zij bespreekt dan wel goed lezen en geen blijk geven van vooringenomenheid. Zo noemt hij mij een 'christelijk journalist'; kennelijk weet hij dat ik lange tijd bij de EO gewerkt heb (*de Volkskrant* noemde mij jaren geleden eens denigrerend 'EO journalist Vermaat', alsof daardoor mijn journalistieke kwaliteiten ineens minder zouden zijn). Maar ik zat bij de EO bij de sector actualiteiten-buitenland, daar is toch niets op tegen; 95 procent van mijn tv-items ging niet over christendom of kerk; mijn meeste boeken en artikelen gaan daar evenmin over.

Wat ik kwalijk vind, is dat De Ruyter van Steveninck mij verwijt dat ik vanwege mijn christelijke achtergrond wat luchthartig heenstap over fouten in het christendom, zoals de dubieuze rol die de vorige paus heeft gespeeld in het verspreiden van HIV/Aids. Toch heb ik niet de indruk dat mijn boek in orthodox-katholieke kring veel positieve recensies heeft gekregen, want op blz. 326 noem ik enkele oorzaken van de verspreiding van Aids, zoals 'misdadige praktijken en gedragingen als vrouwenhandel, het willens en wetens besmetten van anderen en [let nu op!, EV] het ontmoedigen of zelfs verbieden van condoomgebruik'. Ik ben dus in mijn boek nadrukkelijk vóór het gebruik van condooms en ik lever bovendien expliciet kritiek op kardinalen die beweren dat condooms geen effectief middel tegen Aids zijn: 'Overigens dragen verklaringen van kardinalen volgens welke condooms geen effectieve bescherming tegen HIV-besmetting bieden, weinig bij tot de bestrijding van de ziekte.' (blz. 46) Dit kan toch niet worden uitgelegd als een luchthartig heenstappen over fouten van het Vaticaan of de paus. Wél stel ik dat het bij Aids vooral om menselijk gedrag gaat en ik citeer Afrikakenner Roel van der Veen, die het over 'hardnekkige culturele patronen' heeft (blz. 326). Ik kritiseer dus met naardruk het condoomverbod door het Vaticaan.

Anderzijds is het ook zo dat veel Afrikaanse mannen geen condooms willen gebruiken niet omdat 'de kerk' daar tegen is, maar omdat condooms – in de visie van die mannen – geen 'natuurlijk' gevoel geven tijdens de geslachtsdaad (blz. 46). Ga daarover maar eens met mannen en vrouwen in Afrika praten. Daarmee worden de katholieke kerk en de paus niet ontzien, maar we moeten hun invloed ook niet overschatten. In delen van de wereld waar Aids het snelst in opmars is, is de invloed van de katholieke kerk relatief gering: in Zuid-Afrika heeft de niet-katholieke bisschop Desmond Tutu meer invloed dan de paus. Hoe zit het met landen als Thailand of India, waar katholieken een kleine minderheid vormen? De medicus prof. dr Bob Smalhout, een columnist die bij mijn weten niet van christelijke huize is, schreef in de *Telegraaf* van 27 augustus 2005 een column over 'De paus en aids'. Hij citeert uit het gezaghebbende *British Medical Journal*, waarin staat dat het aantal HIV-positieve personen in een land omgekeerd evenredig is met het percentage belijdende katholieken. 'Zo is in het Afrikaanse Swaziland bijvoorbeeld 43 procent van de bevolking HIV-positief, terwijl er slechts 5 procent katholieken zijn. In Zuid-Afrika, dat 6 procent katholieken heeft, is 22 procent van de bevolking door het virus aangetast. Maar in Oeganda daarentegen, waar 43 procent van de bevolking het rooms-katholieke geloof belijdt, is slechts 4 procent van alle volwassenen met HIV geïnfecteerd.' Dit laatste heeft ook te maken met een effectieve voorlichtingscampagne door de regering, waarbij de bezwaren van het Vaticaan tegen condooms gewoon werden genegeerd, en het kan bijna niet anders of veel katholieke mannen gebruiken in Oeganda gewoon condooms. Goede zaak. Overigens ben ik wel van mening dat een leefpatroon waarbij de seksuele omgang met veel vrouwen als normaal wordt gezien (vrouwen die dan vaak ook nog worden uitgebuit of verkracht), niet bijdraagt tot de oplossing van het Aids-vraagstuk.

Dan wordt mij nog verweten dat ik open deuren intrap. Dat kan wel zijn, maar dan kan ik ook nog wel een paar voorbeelden van het intrappen van open deuren geven waar niemand iets over zegt. Er zijn regeringsleiders en commentatoren die op de tv met

nadruk verklaren dat de oorzaken van de rellen in Parijs achterstelling, armoede en discriminatie zijn. Als dat geen open deur is, weet ik het niet.

Dat 'eerwraak' en vrouwenbesnijdenis alleen in islamitische landen voorkomen, heb ik nergens beweerd. Ik ga uitgebreid in op de misstanden in Latijns-Amerikaanse (jawel: katholieke) culturen, die ik door mijn talloze reizen in die regio heel goed ken. Ik wijd een paragraaf aan Mexico en Costa Rica (blz. 56-58): het gaat dan over misstanden die zeer nauw verwant zijn aan eerwraak. In Costa Rica ben ik zo'n twintig keer geweest, dus ik ken de problemen daar heel goed.

Wat de vrouwenbesnijdenis betreft, schrijf ik – in de hoofdttekst – dat deze voorkomt in 'een aantal [dus niet alle] islamitische en Afrikaanse landen' (blz. 76). Ik schrijf ook nog dat 'zeker niet alle moslims voor vrouwenbesnijdenis zijn' – de theologen zijn er verdeeld over, Mohammed zelf stelde het niet verplicht – en dat het hier om 'een gebruik uit pre-islamitische tijden' gaat (blz. 77). Dan weet de lezer dat het ook in een aantal niet-islamitische culturen voorkomt (en voorkwam). In mijn boek maak ik dus helemaal geen simpele koppeling tussen 'islam' en 'vrouwenbesnijdenis'.

En wat de Antillen betreft, ben ik blij met elke stap die de volledige onafhankelijkheid naderbij brengt. Het kost handenvol geld en we krijgen er criminaliteit (denk maar aan de problemen in de zg. 'Antillengemeenten') voor terug. Ik heb zelf op de Antillen gezien hoe machtig de drugsmaffia (met tentakels tot in het overheidsapparaat, zo hoorde ik tijdens mijn interviews) daar is. Hierover maakte ik voor *Twee Vandaag* enkele tv-reportages (uitgezonden op 25 oktober en 17 november 2000). De Ruyter van Steveninck probeert ten onrechte een snelkoppeling te maken tussen mij en Geert Wilders (op wie ik overigens niet zal stemmen). Op de Antillen zelf sprak ik in 2000 de bekende Antilliaanse schrijver Frank Martinus Arion, die eveneens voorstander was van volledige onafhankelijkheid.

Drs Emerson Vermaat is journalist met ruime ervaring in crisis- en oorlogsgebieden en auteur van diverse boeken over misdaad en terrorisme.

Nieuwe publicatie Clingendael European Studies Programme

Met gezwinde spoed. Het Nederlandse EU-voorzitterschap en het Haags Programma voor vrijheid, veiligheid en recht

Door: Hans van der Meulen & Roos Toxopeus

Onder Nederlands EU-voorzitterschap kwam in november 2004 het zogeheten Haags Programma tot stand. Dit voorziet in een groot aantal nieuwe stappen in de samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken in de Europese Unie, waaronder: een gemeenschappelijk asielstelsel in 2010, een agentschap voor de buitengrenzen, verbeterde uitwisseling van informatie over bedreigingen van interne veiligheid, alsmede nauwere strafrechtelijke en civielrechtelijke samenwerking, met wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken als uitgangspunt.

De auteurs, beiden verbonden aan het Instituut Clingendael, hebben onderzocht hoe Nederland het onderwerp tot één van de belangrijkste prioriteiten van het voorzitterschap maakte en het vervolgens als EU-voorzitter in opvallend hoog tempo door de overige lidstaten aanvaard wist te krijgen. Ter bespoediging van de besluitvorming in de EU-ministerraad werden enkele nieuwe procedures geïntroduceerd. Speciale aandacht krijgen de uiteenlopende opvattingen die op de direct betrokken Nederlandse

ministeries bestonden, dus Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken, Justitie en Binnenlandse Zaken. Omdat het Programma op de Europese Raad van regeringsleiders moest worden goedgekeurd, diende Algemene Zaken in enkele gevallen de rol van scheidsrechter te spelen. De schrijvers betreuren het dat het de Nederlandse regering niet gelukt is het Haags Programma in eigen land ruime bekendheid te geven.

Hans van der Meulen is verbonden aan het Clingendael European Studies Programme, Roos Toxopeus maakt deel uit van het Clingendael Security and Conflict Programme.

Informatie en/of bestellingen via het Secretariaat Clingendael European Studies Programme van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, tel. 070-3746622, e-mail: cesp@clingendael.nl. De kosten voor de publicatie bedragen 7,50 euro; u ontvangt de publicatie na ontvangst van betaling.

Welke hulp voor handel?

N.a.v.: O. Hospes & N. Koning, 'Handelsgerelateerde technische assistentie. Wisselgeld in WTO-onderhandelingen of armoedevermindering?', in: *Internationale Spectator*, november 2005, blz. 600-603.

Het nut van bepaalde vormen van technische bijstand, samengevat als 'Aid for Trade', wordt betwist. Hospes en Koning hebben de zaak onderzocht en grondig geanalyseerd. Daarbij leunen ze sterk op evaluatierapporten over de Nederlandse bijdrage aan assistentie in de multilaterale sfeer in Jemen, Burkina en Tanzania. Die evaluaties leiden niet bepaald tot positieve conclusies. Sommige gemeenschappelijke hulpinitiatieven van de grote instellingen, zoals de Wereldhandelsorganisatie en UNCTAD, zijn niet doeltreffend. Het zg. 'Integrated Framework' voor handelsgerelateerde steun is misschien goed bedacht, maar niet zo goed uitgevoerd in een aantal landen; Tanzania komt er zelfs 'allerbelabberdst' uit.

De auteurs vermoeden dat hulp in de sfeer van internationale handel wellicht pasmult is geworden in internationale handelsconferenties. Wat vóór en tijdens de WTO-top in Hongkong gebeurde, heeft hun gelijk gegeven. Om toch maar het gezicht te redden, hebben rijke landen als Japan, de Verenigde Staten, alsmede de EU plechtige beloften afgelegd. Tot 2013 zal weliswaar niet zoveel veranderen aan hun subsidiepolitiek voor de landbouw, maar meer steun voor handel in arme landen, ja, daar zijn ze wel toe bereid. Vooruit met de 'Aid for Trade'. Vooruit met het doekje voor het bloeden.

De auteurs graven dieper en komen uit op het fundamenteel ter discussie stellen van het nut van handelsgerelateerde technische assistentie voor de minst ontwikkelde landen. Aangezien deze landen een steeds marginaler rol spelen in de wereldhandel, is het duidelijk dat er factoren meespelen die de relatie tussen hulp en handel negatief beïnvloeden. De beperkte absorptiecapaciteit van hun overheidsinstellingen is een dergelijke factor en het gebrek aan 'ownership' hangt ermee samen. De 'armoedeval' leidt tot verlegging van de accenten van formele handel naar onproductieve overlevingsstrategieën.

Ook hier spreken de feiten hun niet tegen. Het is inderdaad, zacht gezegd, bepaald niet gemakkelijk in een land met zeer beperkte menselijke en ma-

teriële middelen en zwakke infrastructuur een concurrerende exportsector op te bouwen. Misschien is het wel onbegonnen werk, want het probleem ligt vaak aan de aanbodzijde. Talrijk zijn de handelsdelegaties die terugkomen met bestellingen die niet uitvoerbaar zijn. Grote inkoopcentrales van *multinationals* en supermarkketens stellen hoge eisen van kwaliteit, bieden scherpe prijzen en dulden geen vertraging in leveringstermijnen. De armste landen kunnen er niet tegen op.

Hospes en Koning krijgen dus niet alleen gelijk in Hongkong omtrent het wisselgeld; zij hebben ook ten gronde gelijk als ze beweren dat toegang tot exportmarkten voor de armste landen een groot probleem is. Maar toch, het is een feit: internationale handel wordt meer en meer beschouwd als een toegangspoort tot welvaartschepping en armoedevermindering. Hongkong heeft nog eens bevestigd dat alle tarifaire belemmeringen voor de export vanuit de armste landen verdwijnen en dat capaciteitsopbouw in de sfeer van internationale handel een belangrijk instrument voor economische groei is, ook en vooral in de minst ontwikkelde landen. De ouderwetse discussie 'Hulp of Handel?' is van de baan. De keuze voor beide samen is gemaakt.

Hulp voor handel mag er soms uitzien als een 'mission impossible', maar aangezien de uitgesproken politieke wil van hogerhand er wel degelijk is – en in toenemende mate – is het zinvol de vraag anders te stellen. De vraag is dan niet zozeer of 'Aid for Trade' zinvol is, maar wordt dan: welke hulp voor handel kan potentieel doelmatig, doeltreffend of relevant zijn voor de armste landen?

Hierbij mag aangestipt dat de auteurs slechts een oordeel vellen over multilaterale handelsgerelateerde assistentie in een beperkt aantal landen. Misschien ligt het antwoord buiten het kader van hun onderzoek. Laten we eens kijken wat er kan en welke hulp voor handel misschien wel degelijk – zij het op tamelijk lange termijn en onder bepaalde voorwaarden – nuttig is. Drie sleutelbegrippen zijn hier aan de orde: opleiding, ondersteuning en onderzoek.

Opleiding inzake internationale handel is hoe dan ook zinvol. Twee richtingen zijn hier van belang: opleiding van overheidsambtenaren om in de talrijke onderhandelingen – Doha, omtrent de EPA- of AGOA- akkoorden, inzake regionale ak-

koorden enz. – meer en betere resultaten te halen. Maar ook en vooral opleiding voor handelaren en exporteurs in technieken van internationale handel, inclusief kwaliteitsbeleid, exportfinanciering, transportmanagement, enz. Goede training zal zeker op termijn de menselijke capaciteit versterken.

Intussen kan concrete *ondersteuning* op korte termijn ook zinvol zijn. Ook de armste landen zijn aanwezig in Hongkong en op de grote handelsconferenties; het komt erop aan dat hun delegaties goed voorbereid zijn, dat zij *briefings* hebben gehad en ook belangrijke vertegenwoordigers van de particuliere sector meebrengen naar de onderhandelingen. Debatten in het parlement zijn nodig, evenals discussies met de sociale partners en betrokkenheid van NGO's. Dit alles vergt feitelijk steun.

Onderzoek heeft zin als het concreet gericht is op exportmarkten die een zeer arm land aankan op basis van comparatieve voordelen, gekoppeld aan een competitieve ondernemerswil en bereidheid te slagen. Een goed opgezette *Diagnostic Trade Integration Study* (DTIS) kan zeer productief zijn en nuttig als donorcoördinerend mechanisme.

Tot slot nog iets over het land dat allerbelabberdst uit de evaluatie komt. Wat multilateraal verkeer gaat, kan bilateraal gecorrigeerd en opgevangen worden. Zo heeft Zweden een nuttig beleidsdocument voor handelspolitiek gefinancierd, dat in het *engels* en *swahili* ruim verspreid wordt. Denemarken heeft een programma opgezet aan de Universiteit van Dar es Salaam, waarin ambtenaren opgeleid worden in internationale handel en worden klaargestoomd voor gespecialiseerde belangrijke onderhandelingen. Zo ondersteunt Groot-Britannië de integratie van handel in armoede-reductieprogramma's en is Zwitserland co-financier van een groots opgezet diagnostisch onderzoek naar mogelijk succesvolle export-branches.

Wellicht is een oude Nederlandse spreuk hier wel op haar plaats. Inzake hulp voor handel is het niet nodig te slagen om te volharden.

Karel van Hoestenbergh is adviseur in handelspolitiek in Dar es Salaam, Tanzania.

Clingendael Security Paper

No More Hills Ahead? The Sudan's Tortuous Ascent to Heights of Peace

Emeric Rogier

Clingendael Security Paper No. 1

ISBN: 90-5031-102-4

Price: € 20.-

On 9 January 2005 in Nairobi, Kenya, the government of the Sudan and the southern-based Sudan People's Liberation Movement/Army (SPLM/A) signed a comprehensive peace agreement, thereby bringing Africa's longest running war nominally to an end. This Clingendael Security Paper, the first in a new series of occasional papers published by the Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP), provides a thorough narrative and analysis of the Sudan peace process with a special focus on the role and effectiveness of third-party actors. The first chapter provides a historical overview of the causes, dynamics and key stakeholders of the Sudan's civil wars. The second chapter examines the various peace initiatives on the Sudan, from the failed regional attempts

of the 1990s to renewed US engagement in the aftermath of '9/11'. The third chapter is devoted to the 30-month negotiation process and analyses in particular the impact of the crisis in Darfur. The fourth chapter provides a detailed commentary of the provisions, but also the loopholes and limitations of the peace agreement. To conclude, this paper draws key lessons in the realm of contemporary peacemaking, and sheds light on a number of peace implementation challenges that international actors interested in the Sudan will soon face.

Emeric Rogier is a senior research fellow at the Clingendael Institute (CSCP/CRU)

For more information, please contact Carola van der Heiden, Secretary of the Conflict Research Unit. Tel.: +31(0)70 3141950, E-mail: cheiden@clingendael.nl

Armoedebestrijding hoeft rijke landen weinig te kosten

Jeffrey D. Sachs

The End of Poverty. How we can make it happen in our time.

Londen: Penguin Books, 2005; 397 blz.;
[Nederlandse uitgave: *Het einde van armoede. Hoe we dit doel binnen twintig jaar kunnen bereiken* (Rotterdam: Lemniscaat, 2005; 412 blz.; 22,50 euro; ISBN: 90-5637-765-5)]

Jeffrey Sachs is een invloedrijk Amerikaans econoom, die veel bekendheid heeft gekregen als adviseur van talrijke regeringen in ontwikkelingslanden en voormalige Oostblok-landen. In die hoedanigheid heeft hij een belangrijke bijdrage geleverd aan het 'gezond maken' van hun ontwrichte economieën. Een deel van zijn boek *The End of Poverty* bevat een uitvoerig verslag, bijna in dagboek-stijl, van zijn persoonlijke ervaringen en successen in uiteenlopende landen als Bolivia, Polen, Rusland, China, India, Malawi en Bangladesh. Niet geremd door enige bescheidenheid beschrijft hij in detail zijn vele ontmoetingen met ministers en presidenten van de bezochte landen, die hij verrijkt met 'the Sachs Plan as a way out of the economic crisis'.

Op het eerste gezicht verschillen de voorstellen van Sachs voor economisch herstel niet veel van de wijdverbreid toegepaste Wereldbank/IMF-hervormingen, vastgelegd in de zg. structurele-aanpassingsprogramma's (SAP's). De laatste veronderstellen de economische groei te kunnen herstellen door hervormingsmaatregelen, die voornamelijk gericht zijn op vier hoofdthema's: 1 sanering van de overheidsfinanciën (d.w.z. bezuinigingen); 2 versterking van de internationale concurrentiepositie door devaluatie

van de nationale munt; 3 monetaire maatregelen om het binnenlandse geldwezen op orde te brengen en om de inflatie te verminderen; en 4 prijsvorming van goederen en diensten als resultaat van de marktverhoudingen (vraag en aanbod) en niet langer door de overheid gereguleerd.

Dit accent op marktwerking en een naar buiten gerichte ontwikkelingsstrategie vindt men ook terug bij Sachs in zijn voorgestelde remedies in bovengenoemde landen. Ook hij is een enthousiast pleitbezorger van het neo-liberale gedachtegoed, met als sleutelbegrippen: vrije marktwerking, privatisering en handelsliberalisering. De uitkomsten van de globaliseringsprocessen beoordeelt hij eveneens positief. Economische groei in arme landen wordt bevorderd door open grenzen en buitenlandse investeringen van *multinationals*.

De eerste SAP's dateren van 1980, maar ze hebben in de meeste gevallen niet de verwachte resultaten opgeleverd. In een aantal (Afrikaanse) landen is de armoede juist vergroot. Mede daardoor hebben Wereldbank en IMF de hervormingsprogramma's enigszins aangepast, is het marktdogma afgezwakt en heeft de collectieve sector (de overheid) weer een rol toebedeeld gekregen. Die rol beperkt zich echter tot het creëren van wat men is gaan noemen 'an enabling environment', wat erop neerkomt dat de overheid dié activiteiten moet ondernemen die de markt in staat stellen zo goed mogelijk te functioneren. Anders geformuleerd: de overheid moest de, inmiddels door Wereldbank en IMF onderkende, 'market failures' corrigeren. Een overheid in dienst van de markt dus.

Wat de nadruk in Sachs' werk echter onderscheidt van deze 'nieuwe

SAP's' is dat hij veel meer de negatieve kant van marktwerking onderkent en benadrukt: 'Markets can cruelly bypass large parts of the world, leaving them impoverished and suffering without respite.' (blz. 3) Sachs' centrale boodschap is dat, zonder een actieve en effectieve overheid die 'zwaar' investeert in doorslaggevende sectoren als gezondheid, onderwijs, landbouw, infrastructuur en wetenschap en technologie, geen proces van economische groei op gang gebracht kan worden. Maar regeringen en individuele huishoudens in arme landen zijn te arm om die massale investeringen op te brengen. Vandaar zijn pleidooi de ontwikkelingshulp naar de Derde Wereld aanzienlijk te verhogen en de knellende schuldenlast te verlichten.

Een voorwaarde is wel dat de fondsen zoveel mogelijk direct ter beschikking worden gesteld van de lokale 'communities' en minder via de centrale overheid lopen, die in veel gevallen – zo leert de ervaring – de hulpfondsen maar gedeeltelijk aan directe armoedebestrijding heeft besteed. Vooral in Afrika, waar als enige continent in de laatste 25 jaar de extreme armoede aanzienlijk is gestegen, is in zijn ogen meer ontwikkelingshulp noodzaak. Vooral dáár zijn investeringen in ziektebestrijding, onderwijs en voedsellandbouw urgent. Hoewel met veel minder nadruk betoogt Sachs eveneens dat naast de noodzakelijke investeringen in de arme landen zelf, ook op mondiaal niveau hervormingen nodig zijn in het stelsel van internationale betrekkingen. Juist de obstakels, veroorzaakt door het oneerlijke wereldhandelssysteem en het schuldenprobleem, verdienen aandacht. In Sachs' visie zijn het implementeren van produktiviteit-

verhogende (westerse) technologieën in arme landen en het bestrijden van de soms dramatische gevolgen van de wereld-klimaatveranderingen andere essentiële elementen in een effectieve armoedebestrijding.

In 2000 lanceerden de Verenigde Naties een omvangrijk en ambitieus project voor het reduceren en uiteindelijk elimineren van extreme armoede in de wereld. Dit zg. Millennium Project beoogde verwezenlijking van de *Millennium Development Goals* (MDG's). Een groot deel van deze doelstellingen heeft betrekking op wat men vroeger 'basic needs' noemde: het halveren van het percentage mensen dat in 1990 van minder dan een dollar per dag moest rondkomen; het bestrijden van de honger in de wereld; elk kind primair onderwijs; minder kindersterfte; gelijke rechten voor mannen en vrouwen; het sterftecijfer van moeders tijdens de bevalling drastisch verminderen; bestrijding van HIV/Aids, malaria en TB; en een betere toegang tot essentiële medicijnen, schoon en voldoende drinkwater en adequaat onderdak.

Andere, meer contextuele doelen richten zich op het tegengaan van milieu-degradatie; het toepassen van duurzame produktiemethoden; behoorlijk bestuur; conflictbestrijding; een goede transport- en communicatie-infrastructuur; en schuldenverlichting en meer ontwikkelingshulp voor armoedebestrijding. In september 2005 werd tijdens een speciale VN-top in New York de tussenbalans opgemaakt van de voortgang. Pijnlijk duidelijk bleek dat na vijf jaar Millennium Project de resultaten uiterst pover zijn; een reden voor Sachs de streefdatum maar een decennium op te schuiven tot 2025.

Het grootste gedeelte van Sachs' boek is gewijd aan een analyse van de voorwaarden om het VN-project nieuw leven in te blazen en alsnog te laten slagen. VN-chef Kofi Annan

vroeg hem de leiding op zich te nemen en hij publiceerde in januari 2005 het veelbesproken rapport 'Investing in Development. A practical plan to achieve the Millennium Development Goals'. Voor dit rapport werden tientallen experts uit de hele wereld gerekruteerd en gegroepeerd in tien zg. 'task forces'. Die maakten een gedetailleerde studie van de vele dimensies van de armoede in de wereld. Sachs' boek volgt in detail de vérgaande voorstellen en strategieën zoals in dit rapport verwoord. De problemen zijn het grootst in Afrika, waar elke dag nodeloos 10.000 mensen omkomen door armoede, honger en aan armoede gerelateerde ziekten.

Het nuttige van Sachs' boek is dat hij een praktische berekening maakt van de noodzakelijke investeringen die met de uiteindelijke verwezenlijking van de doelen zijn gemoeid. Zijn belangrijke conclusie is dat het financiële offer dat de rijke landen moeten brengen, relatief gering is. Het karwei kan geklaard worden als de rijke landen zich metterdaad zouden houden aan de sinds jaren gedane belofte 0,70% van hun bruto nationaal produkt aan ontwikkelingshulp te besteden. Sachs berekende dat in de komende periode 2006-2015 jaarlijks gemiddeld \$ 161 miljard nodig is om de 1,1 miljard mensen, die leven van 1 dollar of minder per dag, uit hun extreme armoede te 'bevrijden'. Dit bedrag vertegenwoordigt 0,48% van het inkomen van de rijke landen – aanzienlijk minder dus dan het al toegezegde percentage van 0,7. Het huidige jaarlijkse bedrag aan ontwikkelingsfondsen is \$ 65 miljard, na aftrek van de \$ 11 miljard jaarlijkse schuldenaflossing door de arme landen. Dat is slechts 0,23 % van het rijke-landen-inkomen – aanzienlijk minder dan de toegezegde 0,70%. Bovendien vloeit ongeveer 60% van de hulp via 'gebonden bestedingen' en dure westerse zg.

'expert-consultants' weer terug naar de donorlanden. Vooral de Verenigde Staten moeten het ontgelden. Sachs noteert met afschuw dat zijn eigen land slechts 0,15 % van het inkomen aan ontwikkelingshulp besteedt. Als de Amerikanen de gedane belofte zouden nakomen, is al een zeer groot deel van de benodigde \$ 161 miljard bij elkaar gebracht. Sachs benadrukt dat, als na 2015 de millennium-doelen zijn bereikt, de hulpbedragen verminderd kunnen worden, omdat de arme landen dan beter in staat zijn zelf meer inkomen te genereren.

Helaas valt er veel af te dingen op Sachs' berekeningen. Min of meer terloops vermeld, hanteert hij een macro-economisch model (in hoofdstuk 13), waarin per definitie elke geïnvesteerde hulpdollar zal leiden tot een vast bedrag aan economische groei in elk ontvangend land. Dit model (met zijn ingebouwde investering-groei-automatisme) staat in de economische wetenschap bekend als het *Harrod-Domar model*, dat in de jaren '50 werd gebruikt om de omvang van de destijds benodigde ontwikkelingshulp te berekenen. Zonder dat Sachs dit gedateerde model bij name noemt, heeft hij het via de achterdeur weer van stal gehaald.

Maar niet voor niets is dit model destijds snel terzijde geschoven. Het model sluit immers per definitie uit dat geïnvesteerd kapitaal tot minder, of zelfs helemaal geen, produktiegroei leidt. In Sachs' redenering helpt (kapitaal)hulp per definitie. Maar de werkelijkheid leert dat na decennia ontwikkelingshulp, in het ene land wel en in het andere land niet of nauwelijks produktiegroei heeft plaatsgevonden. De centrale vooronderstelling van het model, dat elke geïnvesteerde hulpdollar automatisch leidt tot inkomensgroei, is dus niet realistisch.

Vreemd genoeg benadrukt Sachs zelf dat kennis van de specifieke omstandigheden in afzonderlijke landen

een *sine qua non* is voor het effectief aanwenden van hulp. Hiermee lijkt hij zich weer van het model te distantiëren. In andere hoofdstukken van zijn boek ondersteunt hij de huidige opvatting dat in de arme landen investeringen en vooral nieuwe technologieën in een groot aantal uiteenlopende sectoren noodzakelijk zijn.

Maar Sachs overschat de kans dat deze inspanningen metterdaad tot economische groei en minder armoede zullen leiden. Andere factoren, in het bijzonder de oneerlijke internationale handels- en marktverhoudingen, de omvang van de buitenlandse particuliere investeringen en de 'internationale concurrentiekracht' van het desbetreffende land zijn vaak doorslaggevend. Bovendien wijst recent onderzoek uit dat zelfs als er in een land een aanzienlijke stijging van het nationale inkomen plaatsvindt, de armen niet automatisch mee profiteren. Niet zelden gebeurt het tegenovergestelde: het aantal armen neemt toe, doordat meer groepen (bijv. kleine boeren) juist uitgesloten worden van deelname aan de 'marktprocessen' en daardoor verder gemarginaliseerd raken. Bovendien hebben de snel groeiende Aziatische landen bewezen dat de strategie van 'open grenzen' pas succesvol kan zijn als in een fase daarvoor, door afscherming van de invloeden van de mondiale economie, de eigen markt tot ontwikkeling is gebracht.

Sachs heeft weinig oog voor deze wezenlijke zaken. Tegen beter weten in blijft hij geloven (of meer nog: hopen) dat een stroom extra hulpgeld van rijk naar arm op zich zelf 'can do the trick': een einde maken aan de extreme armoede van miljoenen mensen. Sachs lijkt ook geen oog te hebben voor de bevindingen van een groeiend aantal onderzoeken waaruit blijkt dat er geen positieve relatie bestaat tussen verstrekte hulp

en economische groei. In een recent IMF-rapport, *Aid and Growth. What does the cross country evidence really show?*, werd dit nog eens duidelijk aangetoond.

Men hoeft geen aartspessimist te zijn om de effectiviteit van de 'Sachs-oplossing' in twijfel te trekken. Afgezien van de onzekerheid of de rijke landen de gedane hulpbelofte dit keer wél zullen nakomen en ook of de regeringen van arme landen de politieke wil zullen hebben de hulpfondsen metterdaad aan te wenden voor armoedebestrijding, is er een veel ingewikkelder en fundamentele uitdaging: hoe kunnen de talrijke arme en kwetsbare economieën, waar het grootste aantal extreem-armen wonen, getransformeerd worden tot levensvatbare economieën, die met succes kunnen opereren in de harde wereld van de internationaal-economische verhoudingen. Een beetje meer geld van de rijke landen zal wellicht helpen, zeker als het gaat om het financieren van meer onderwijs, alsmede betere gezondheidszorg en directe ziektenbestrijding.

Maar belangrijker is dat de regeringen van de arme landen zelf meer werk maken van armoedebestrijding door interne politieke en economische hervormingen door te voeren. De rijke landen op hun beurt moeten bereid zijn een werkelijke bijdrage te leveren door bijv. hun oneerlijke internationale handelspraktijken te staken en de sinds jaren bekritiseerde, omvangrijke landbouwsubsidies aan Amerikaanse en Europese boeren eindelijk af te schaffen. Verwijdering van de door de EU opgeworpen handelsbarrières, in de vorm van hoge importtarieven voor bijv. Afrikaanse eindprodukten, is een ander voorbeeld van een maatregel die werkelijk uitzicht zou bieden op meer economische welvaart in de arme landen. In Sachs' gepassioneerde oproep meer hulpfondsen over te maken, zijn deze structurele voor-

waarden om de armoede in de wereld terug te dringen sterk onderbelicht gebleven.

Henk Meilink

Drs. H.A. Meilink is verbonden aan het Afrika Studiecentrum te Leiden.

Rectificatie

In het januarinummer 2006 is op blz. 48 (recensie van Carl Ceulemans: 'Militaire ethiek in theorie en praktijk') bij de bibliografische gegevens van de besproken boeken als redacteur vermeld 'Th. P. van Baarda'. De eindredactie biedt hiervoor aan de desbetreffende redacteur haar excuses aan. (N. B. Deze onjuiste naam was vermeld op de website van Uitgeverij Damon; eindred.)

Andersglobalistische kommer en kwel

Susan George

Een andere wereld is mogelijk als..

Rotterdam: Lemniscaat, 2005; 200 blz.;
19,95 euro; ISBN: 90-5637-698-5

Deze bespreking betreft de Nederlandse vertaling van het laatste boek van Susan George, een van de meest vooraanstaande vertegenwoordigers van de andersglobalisten.

In de inleiding stelt de auteur dat voor het lezen van haar boekje geen kennis van de economie of van enig ander vakgebied is vereist. Zij voegt daaraan toe: '[G]elukkig maar, want ik ben geen econoom. Maar ik beweeg me vaak in dat territorium, dus ik weet wat het is om de naargeestige stappen te doorkruisen en een pad te hakken door die dichtbegroeide jungle, op zoek naar verklaringen.' Afgezien van de tenenkrommende beeldspraak geeft deze omineuze zin correct weer wat de lezer wél en niet mag verwachten. In ieder geval géén grondige kennis van de inzichten die gedurende ruim twee eeuwen door de economische wetenschap zijn verworven.

Alle misstanden van de wereld worden door Susan George op een grote hoop geveegd en worden toegeschreven aan inwisselbare zondebokken, zoals kapitalisme, neo-liberalisme, neo-conservatisme, *multinationale ondernemingen*, de multilaterale organisaties ('De Verschrikkelijke Tweeling: De Wereldbank en het Internationale Monetaire Fonds'), de Verenigde Staten ('...de Amerikanen blokkeren elke mogelijke vooruitgang') en president Bush. Zij is fel tegenstander van de Washington Consensus, die een open liberale wereldeconomie belichaamt, waarin handelsbelemmeringen worden opgeruimd en landen

financieel-economisch orde op zaken stellen. Door de auteur wordt deze Washington Consensus consequent met 'WC' afgekort, hetgeen misschien suggereert dat zij deze het liefst zou willen doorspoelen.

Op monetair gebied bepleit Susan George een expansionistisch keynesiaans beleid, in plaats van het huidige beleid dat gericht is op beheersing van begrotingstekorten en beperking van inflatie. Zou zij wel beseffen dat de extreme en nog steeds groeiende schuldenlast van de EU-landen, die al decennia als een molensteen om hun nek hangt, regelrecht voortvloeit uit dat zelfde keynesiaanse beleid?

Wanneer wordt gepleit voor 'flexibilisering' van de arbeidsmarkten, is dat volgens de auteur het codewoord voor het opgeven van verworvenheden van de afgelopen eeuw op het gebied van lonen, arbeidsomstandigheden, sociale voorzieningen, vakanties, eerlijke sollicitatie- en ontslagprocedures, ziektekostenverzekeringen en sociale bescherming. Maar zou ze beseffen dat als er geen klanten zijn voor de afname van produkten die de rechthebbenden op deze verworvenheden voortbrengen, het hele begrip 'verworvenheden' op losse schroeven komt te staan?

Uiteraard vinden we bij haar ook de bekende litanie van de ecologische ellende, zoals het broeikas effect en klimaatverandering met toenemende weersextremen ('[het] staat vast dat het klimaat duurzaam zal veranderen, ongetwijfeld met vernietigende gevolgen...'); de verdwijnende ozonlaag; de vernietiging van de regenwouden; het massaal uitsterven van diersoorten; de vervuilde lucht en het vervuilde water; de verminkte kustlijnen; de verwoestijning; de genetisch gemanipuleerde gewassen; enz. Maar zou ze ervan op de hoogte

zijn dat klimaatverandering van alle tijden is? Zou ze weten dat de antropogene (door de mens veroorzaakte) broeikashypothese wetenschappelijk niet bewezen is en dat de gemiddelde wereldtemperatuur sinds 1998 is gedaald in plaats van gestegen? Zou het haar bekend zijn dat de ozonlaag zich weer aan het herstellen is en dat er geen sprake is van massaal uitsterven van diersoorten?

Alles bij elkaar maakt Susan Georges boek de indruk van een propagandistisch pamflet: een aaneenrijging van politiek correcte linkse clichés. Voor degenen die minder in beslag worden genomen door actievoeren dan de auteur, en die daardoor in hun leven ook nog wel eens tijd hebben gehad een boek te lezen, doet het ook denken aan een opgewarmd prakje van Marx en Marcuse.

Maar deugt er dan helemaal niets aan het boek van Susan George? Toch wel. Zij wordt ongetwijfeld geïnspireerd door een diepe bewegensheid met allerlei ellende en onrecht in de wereld. En dat siert haar. Ook dient haar rol als 'luis in de pels' niet te worden onderschat. Maar dat betekent nog niet noodzakelijkerwijs dat haar 'oplossingen' ook het door haar gewenste effect zullen hebben. Vanzelfsprekend biedt haar boek een handzame catechismus voor de andersglobalisten, met aardige hoofdstukjes, inclusief praktische tips voor (beschaafd) actievoeren. Men kan dan ook met haar meevoelen wanneer zij zich erover beklagt dat de gewelddadige acties van de andersglobalisten in de media breed worden uitgemeeten, terwijl de serieuze argumenten van de overweldigende meerderheid van de goedwillende andersglobalisten worden genegeerd.

Ook voor de voorstanders van globalisering biedt het boek een

informatief overzicht van de klaging van de andersglobalisten. En ook al gaat ze slordig om met de feiten, kent zij de benodigde literatuur niet, fladdert zij voorbij aan de dilemma's waarmee de mens in zijn economisch handelen wordt geconfronteerd, en overdrijft ze schromelijk, de fundamentele boodschap van Susan George is dat de mens er geen puinhoop van dient te maken, noch wat betreft de

economie, noch ten aanzien van de ecologie. En wie zal dat niet met haar eens zijn?

Voor een evenwichtige (en optimistische) behandeling van globalisering en andersglobalisering is men echter aangewezen op andere literatuur. Mijn favoriet is *De grote globaliseringsgids* van de Nederlandse auteur Evert Nieuwenhuis. Daarin komen ook auteurs aan bod die de

kritiek van Susan George c.s. op de globalisering gedetailleerd weerleggen. En dat is nooit weg, want anders zouden de mensen de verhalen van Susan George ook nog gaan geloven.

Hans Labohm

Drs H.H.J. Labohm is econoom en voormalig adviseur van de directie van Instituut Clingendael.

Voor- en tegenstanders van globalisering aan het woord

Evert Nieuwenhuis

De Grote Globaliseringsgids.

Van Aandeelhouder tot Zapatista.

Amsterdam: Uitgeverij Van Gennep, 2005; 366 blz.; 19,90 euro; ISBN: 90-5515-571-3

In 1999 vertrok journalist Evert Nieuwenhuis voor een half jaar naar Afrika om te 'zien, horen, ruiken en voelen hoe een grote meerderheid van de bevolking leeft: in armoede'. Na terugkomst in het rijke westen liet de vraag 'hoe moeten we armoede bestrijden?' hem niet meer los. Zijn zoektocht naar een antwoord op deze vraag leverde echter geen ondubbelzinnig antwoord op. Hulporganisaties, andersglobalisten en liberale economen gaven allen een andere kijk op deze zaak. Eén ding werd hem echter wel duidelijk: het sleutelwoord in deze discussie is 'globalisering', het proces van toenemende mondiale wederzijdse afhankelijkheid.

Nieuwenhuis miste echter een discussie waarin voor- en tegenstanders van globalisering aan het woord komen over de vraag hoe armoede het beste kan worden bestreden. Dit was voor hem de reden *De Grote Globaliseringsgids* te schrijven. In dit encyclopedisch naslagwerk wil hij

de begrippen die in de discussie over globalisering naar voren komen, bij elkaar brengen en op een heldere, zakelijke manier beschrijven. Zijn eigen mening laat hij hierbij achterwege, maar de meningen van voor- en tegenstanders komen wel uitgebreid aan bod. De onderwerpen in *De Grote Globaliseringsgids* zijn op alfabetische volgorde gerangschikt. Per trefwoord geeft de auteur aan of het onderwerp binnen het thema economie, politiek, migratie, milieu of cultuur valt. De keuze voor deze thema's wordt niet toegelicht en zij is eigenlijk vanzelfsprekend. Wel geeft Nieuwenhuis per thema een lemma aan dat een goede introductie op het overkoepelende onderwerp biedt.

In de inleiding geeft Nieuwenhuis de volgende definitie van het begrip globalisering: 'het proces waarin mensen uit verschillende delen van de wereld met elkaar in contact komen en elkaar beïnvloeden'. Volgens Nieuwenhuis is er sprake van zowel economische, culturele als politieke globalisering en voltrekken deze processen zich elk in hun eigen tempo. Hiermee neemt hij afstand van de traditionele, economische betekenis van het begrip globalisering. Toch ligt in zijn boek de nadruk op het economische proces. In de inleiding

wordt alleen aan deze economische 'globaliseringsvariant' een speciale paragraaf besteed en de aan economie gerelateerde trefwoorden zijn verreweg in de meerderheid. Zo wordt er uitgebreid (in 16 pagina's) aandacht besteed aan de Wereldbank. Hierbij komen niet alleen de organisatie, de doelstellingen en de geschiedenis van dit instituut aan de orde, maar wordt er bijvoorbeeld ook een beschrijving gegeven van een aantal geslaagde en mislukte projecten. Daarnaast verschaft het artikel interessant cijfermateriaal. Zo kan in *De Grote Globaliseringsgids* worden opgezocht wat het budget van de afdelingen van de Wereldbank is en hoe het stemrecht over de diverse landen is verdeeld.

Hoewel er ruimschoots aandacht wordt besteed aan voor de hand liggende onderwerpen als de VN, het IMF en de NGO's, behandelt Nieuwenhuis ook, enigszins verrassend, begrippen zoals 'voetbal', 'Bollywood' en 'soaps'. Zo blijkt bij het onderwerp 'soaps' dat de populairste soaps ter wereld niet uit Hollywood komen, maar uit São Paulo en Mexico Stad. De Mexicaanse soap *LA Usurpadora* wordt in maar liefst 120 landen uitgezonden. Nieuwenhuis noemt soaps een 'spiegel van de wereld'. De emoties van de hoofdpersonen zijn universeel, waardoor

mensen over de hele wereld zich met hen kunnen vereenzelvigen. Conform de opzet van zijn boek laat de auteur ook bij dit onderwerp de kritiek aan bod komen. Zo menen tegenstanders van globalisering dat *soaps* een 'etage van de westerse levensstijl' zijn. Dit sluit aan bij de meer algemene kritiek dat globalisering vooral een richtingsverkeer is, met het westen als dominante factor.

Nieuwenhuis' *Grote Globaliseringsgids* is als naslagwerk bedoeld voor zowel beginners als gevorderden op

het terrein van de globaliseringsdiscussie. Voor diegenen die hun standpunt over dit onderwerp nog moeten bepalen, komt dit boek zeer van pas. De belangrijkste onderwerpen en argumenten zijn op een overzichtelijke manier bij elkaar gebracht en worden duidelijk uitgelegd, waardoor het boek een goede introductie op de thematiek biedt. Zo kan de lezer zich een evenwichtige mening vormen. Voor degenen die zich dagelijks bezighouden met het globaliseringsproces en hun standpunt allang

hebben bepaald, is het boek een praktisch naslagwerk. Een dergelijke verzameling van relevante begrippen, feiten en cijfers bestond nog niet. Dit overzichtswerk zal dan ook zeker in een behoefte voorzien.

Sanne Schlepers

Sanne Schlepers studeert geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Globalisering mag ... maar dan wel socialer en democratischer

John Vandaele

Het recht van de rijkste. Hebben andersglobalisten gelijk?

Antwerpen/Amsterdam: Houtekiet, 2005; 340 blz.; 20,- euro; ISBN: 90-5240-848-3

In de geschriften van critici van de globalisering overheerste lange tijd een vooral emotionele benadering, waarin de afkeer van het kapitalisme niet onder stoelen of banken werd gestoken. Dit ging ten koste van de beschrijving en de analyse, waardoor de bijdrage aan het debat over globalisering gering was.

De laatste tijd lijkt hierin echter een kentering te komen. Het dogmatische antikapitalisme is in dit kamp op zijn retour en de nuance wint terrein. Kenmerkend is de overgang in benaming van 'antiglobalisme' naar 'anders-globalisme': het doel is niet langer het fenomeen van de aardbodem te laten verdwijnen, maar om het bij te sturen. Globalisering mag, want is bijvoorbeeld nuttig gebleken om de armoede van miljoenen mensen te verminderen, maar zij moet wel

van haar antisociale, antidemocratische en antimilieu-kanten worden ontdaan. Bijsturing en aanpassing zijn de nieuwe kernwoorden. Landen, regeringen, groeperingen en individuen moeten meer democratische invloed krijgen op hoe één en ander verloopt. De globalisering moet mensen niet langer slechts overkomen, maar dient voor mensen te gaan werken, in de eerste plaats voor de armere bevolkingsgroepen.

De Belgische journalist John Vandaele heeft dit uitgangspunt genomen voor zijn kloekke boek *Het recht van de rijkste*. In vijf hoofdstukken wordt een overzicht verschaft van de belangrijkste sturingsmechanismen van het huidige internationale bestel. Achtereenvolgens komen aan bod de Wereldhandelsorganisatie WTO, de internationale arbeidsorganisatie IAO, het IMF en de Wereldbank, de (ontbrekende) Wereldmilieuorganisatie en de Verenigde Naties. Het zijn stuk voor stuk goed leesbare hoofdstukken over hoe deze organisaties functioneren, wie waarom aan de touwtjes trekken, wat de gevolgen daarvan zijn, welke discussies er bestaan om de organisaties beter (zeg maar democratischer)

te laten werken en of de auteur de voorstellen haalbaar c.q. voldoende acht. Vandaele is erin geslaagd deze potentieel taaie en vervelende stof – want wat is er zo spannend aan de stemverhoudingen of de eindeloze vergaderingen in de ECOSOC? – uiteen te zetten op een manier die zowel de beginner op het terrein van de internationale organisaties als de (relatieve) deskundige helpt zijn weg in het doolhof te vinden.

De belangrijkste verdienste van Vandaeles werk is echter dat hij, bijna ongewild, laat zien dat het proces van globalisering wel degelijk wordt gestuurd. Te vaak wordt globalisering getypeerd als een autonoom gebeuren, dat zich over ons voltrekt, en dat wij met haar goede en slechte eigenschappen dienen te aanvaarden. Zo simpel ligt het echter niet. Het feit dat de wereld de afgelopen decennia economisch steeds efficiënter is gaan werken, is geen toevaligheid, maar het resultaat van talloze beslissingen van mensen. Dat het internationale bedrijfsleven meer invloed heeft gekregen, dat de macht van staten op uiteenlopende terreinen is afgenomen, dat invoertarieven grotendeels

zijn geslacht (maar sommige zijn gehandhaafd), dat kapitaalstromen landen kunnen aandoen en weer verlaten – het zijn alle gevolgen van besluiten van mensen. In die besluiten zit structuur en die structuur heeft Vandaele blootgelegd.

Na lezing van *Het recht van de rijkste* (een titel die vooral is gebaseerd op de overheersende invloed van rijke landen in WTO en IMF) blijft een goed inzicht over in het reilen en zeilen van het wereldbestuur, of wat daarvoor door moet gaan. De titel van het boek is weliswaar pakkend, maar doet geen recht aan de complexiteit van de verhoudingen op wereldschaal. Ook arme landen hebben zich in allerlei fora georganiseerd en opereren daar soms effectief. Het tegenspel van

niet-Westerse landen tegen 'de rijken' in de Wereldhandelsorganisatie is daar een steeds duidelijker voorbeeld van. En de positie van tot voor kort arme, maar intussen bijna rijke landen laat zien hoezeer standpunten en organisaties in beweging zijn.

Vandaele houdt geen pleidooi om de hele zaak op de schop te nemen. Wilde visioenen over een betere wereld zijn hem vreemd. Hij gaat uit van de bestaande structuren en wil daarin democratische verbeteringen inpas- sen, waarbij hij het dilemma signaleert dat er op internationaal niveau een regel lijkt te bestaan die voorschrijft dat hoe machtiger, hoe minder democratisch, en hoe democratischer, hoe minder de invloed. Juist in de bespreking van dergelijke overwe-

gingen toont Vandaele zich niet alleen een criticus van het systeem, maar tevens een realist. En daarmee verdient eveneens de ondertitel *Hebben de andersglobalisten gelijk?* een nuancering. Vandaele's betoog is dermate onderbouwd, dat hij uitstijgt boven de traditionele scheidslijnen in het globaliseringsdebat. Ik vermoed dat het boek menig andersglobalist niet ver genoeg zal gaan, maar dat aan de andere kant veel 'globalisten' een aanzienlijk deel van zijn analyse zullen kunnen onderschrijven.

Roel van der Veen

Dr Roel van der Veen is historicus en verbonden aan het Instituut Clingendael.

Confrontatie met mondiaal India

Patrick De Vos

Grenzeloos India. De achterkant van de globalisering.

Rijswijk: Uitgeverij Elmar/ Van Halenwijk, 2005; 221 blz.; 17,50 euro; ISBN: 90-855-3013-X

Grenzeloos India is een reisverhaal dat begint op de luchthaven van Mumbai (Bombay) en de lezer meeneemt naar het hippy's-paradijs van de deelstaat Goa en vervolgens naar Bangalore, de Derde-Wereldtechnopool in het diepe zuiden van India. Dan gaat het via Kolkata (Calcutta) – sinds Moeder Teresa de stad met de meest droevige reputatie ter wereld – naar het mysterieuze Varanasi. Ten slotte belandt de lezer in New Delhi, het politieke machtscentrum van India.

Het unieke aan dit boek is dat het veel meer is dan een reisverhaal. Tijdens het reizen schrijft Patrick De Vos, doctor in de Politieke en Sociale Wetenschappen, opstellen over de zg.

globalisering. Hij heeft het ook over Immanuel Wallerstein en Anthony Giddens. De geschiedenis van India zit evenzeer in het verhaal, net als data uit Wereldbank- en VN-rapporten.

Het verhaal slingert tussen journalistieke reportage en politieke analyse. Bij momenten is het evenwicht wat zoek (de politieke reflectie neemt weleens lang de bovenhand), maar het blijft in elk geval veel toegankelijker dan een droge studie over de gevolgen van de zogeheten globalisering. Want over dat laatste gaat het eigenlijk.

Hoe mondialisering of globalisering in Europa werkt, daar kunnen we ons iets bij voorstellen: het zijn *fastfood*-ketens, goedkoop Chinees textiel, arbeiders die betogen omdat een vestiging delokaliseert en het *downloaden* van muziek en ander amusement met een uiterst hoge snelheid.

Dit boek toont de lezer hoe globalisering een paar duizend kilometer verder in zijn werk gaat. Hoewel

de lenzen van media en onderzoekers de laatste tijd vooral op China gericht staan, is ook India een uiterst interessante casus. India is van notoir armoedeland geëvolueerd tot een economische grote mogendheid in wording. De globalisering heeft het land op de kaart van de beleggers geplaatst en zij doet er tegelijk tradities en identiteiten wankelen.

In *Grenzeloos India* worden diverse facetten van het fenomeen in beeld gebracht. In Mumbai heeft De Vos het over de kloof tussen rijk en arm. Hij schrijft over sloppenwijken en vuilnisbelten, waar de bevolkingsgroei niet onder controle is. Hij bespreekt strategieën in het politieke discours rond armoedebestrijding (die hun doel gewoonlijk voorbijschieten), om ten slotte bij de VN-Millennium-doelstellingen te belanden.

In Goa staat de auteur stil bij het massatoerisme. Goa is 's werelds meest bekende schuilplaats voor hippy's, en alleen daarom al een grote

attractie. Toerisme is niet de eerste de beste economische sector en ontwikkelingslanden krijgen tegenwoordig jaarlijks meer dan 300 miljoen buitenlandse toeristen op bezoek. Goa-aanhangers zien zichzelf als een grote kosmopolitische eenheid, waartoe iedereen die dat wil kan behoren. De Vos prikt de mythe door en heeft het over de scheidslijnen en het nogal vermakelijke esoterisch snobisme. Minder vermakelijk is de zware belasting voor de lokale bevolking en zijn de cijfers die aantonen dat ruim 60% van het geld dat door de toeristische sector in Goa gegenereerd wordt, terugvloeit naar de meestal buitenlandse investeerders.

Bangalore is het schoolvoorbeeld van globalisering: het IT-mekka van India. De te snelle groei heeft de stad behoorlijk ontwricht, zo stelt De Vos in een verkeersopstopping vast. De sociale ongelijkheid is er groot en de overheid heeft niet de middelen om in te grijpen: omdat wat verderop het gras nog groener schijnt, moeten de bedrijven hier gehouden worden. En

duus worden ze amper belast.

Kolkata is de hoofdstad van de misère, een imago dat permanent gereproduceerd wordt. Kolkata's armoede bestaat kennelijk ten behoeve van de spirituele verlichting van de buitenlander, merkt de auteur betrekkelijk cynisch op. Elders in India wijst hij op de opkomst van het hindoenationalisme. Ook hier biedt het globaliseringsverhaal een analysekader: wankelende identiteiten, de kansen voor sommigen, maar de onzekerheden en angsten voor anderen, zijn een voedingsbodem voor extremistische verhalen. Extremisme wordt ingevuld met particuliere culturele elementen en de vergelijking met de opkomst van rechts extremisme in Europa is snel gemaakt.

Het boek eindigt nogal opmerkelijk. In plaats van een conclusie te formuleren, laat de auteur Jean Drèze aan het woord, hoogleraar van Belgische afkomst aan de *Delhi School of Economics*. Drèze is een geëngageerd ontwikkelings econoom en publiceerde samen met Amartya Sen

boeken over armoede, onderwijs en sociale participatie. Het boek wordt besloten met zijn mening over de huidige politiek in India en de manier waarop democratie op een lege maag functioneert.

Grenzeloos India is vooral ook scherp en mooi geschreven. Het leest vlotter dan een gemiddelde Indiase trein en is niet bedoeld voor in een stoffige bibliotheek. Het is natuurlijk een dankbaar genre (de *travelogue*, waarbij je een verhaal ophangt aan anekdotes en 'petite histoire'), en Patrick De Vos heeft er waarschijnlijk nog niet alle voordelen van benut. Het is in elk geval een bruisend boek en een goede inleiding voor wie het India van vandaag wat beter wil begrijpen.

Hendrik Vos

Prof. dr Hendrik Vos is hoogleraar bij het Centrum voor EU-studies, vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent.

Vlaams/Belgische visie op Verenigde Naties

Jan Wouters & Cedric Reyngaert (red.)
De Verenigde Naties: Een Wereld van Verschil?

Leuven/Voorburg: Acco, 2005; 377 blz.;
30,- euro; ISBN: 90-334-5829-2

De publikatie van een nieuw Nederlandstalig boek over de Verenigde Naties kan in beginsel worden verwelkomd. Het bespreken van zo'n verzameling bundel is altijd een moeilijke zaak, zeker als het gaat om niet minder dan tweeëndertig bijdragen. Ze alle te bespreken is niet goed mogelijk. Vaak zijn ze, zoals ook in het hier te bespreken boek, nogal ongelijksoortig

van kwaliteit. Daar komt nog bij dat het selectie criterium voor zowel de onderwerpen als de auteurs volstrekt onduidelijk is – tenzij als criterium heeft gegolden dat ze alle, naar mag worden aangenomen, de Belgische nationaliteit hebben. Jan Wouters (hoofdredacteur) is voorzitter van de Belgische Vereniging voor de Verenigde Naties, hoogleraar internationaal recht en recht der internationale organisaties en hoofd van het Instituut voor Internationaal Recht van de Katholieke Universiteit Leuven; Cedric Ryngaert (redactiesecretaris) is wetenschappelijk medewerker bij het Instituut voor Internationaal Recht van de Katholieke Universiteit Leuven.

Wat de auteurs betreft, beperken de redacteurs er zich toe op te merken dat '[e]en schare experts – VN-ambtenaren, diplomaten, academici, mensen van de civiele maatschappij en de federale én de Vlaamse minister van Buitenlandse Zaken resp. van Buitenlands Beleid – (...) tot deze bundel [heeft] bijgedragen' (blz. 11). En daar zit meteen een eerste bezwaar tegen dit boek. Men kan van een minister van buitenlandse zaken (Karel de Gucht) nauwelijks een objectief verslag verwachten over het door hem behandelde onderwerp ('België en de VN'). Hetzelfde geldt voor de Vlaamse minister, Geert Bourgeois ('Vlaanderen en de VN'). Objectief zijn hun

stukken dan ook niet. Op zich zelf zou – zeker voor Nederlandse lezers – een kritische beschouwing interessant zijn geweest over de vraag waarom een gewest het nodig vindt er een minister van buitenlandse betrekkingen op na te houden, die zich onder andere met VN-zaken bemoeit. Hoe zijn de relaties tot de federale minister, die als enige België vertegenwoordigt bij de VN, en wat voor problemen en spanningen levert dat op? Dit soort beschouwingen komt men echter in de stukken van De Gucht en Bourgeois niet tegen. Zij zijn politici die, zoals politici overal ter wereld, hun beleid toelichten en verdedigen. Voor alle duidelijkheid: een groot aantal van de andere bijdragen in het boek – in het bijzonder die zijn geschreven door aan Belgische universiteiten verbonden medewerkers – voldoen wel degelijk aan de gebruikelijke academische maatstaven.

Het boek bevat vier delen en wordt afgesloten met een epiloog van de redacteuren. Deel I gaat over het institutionele VN-kader; deel II behandelt niet-overheidsactoren en de VN; deel III is gewijd aan VN-activiteitsdoelen: van nu en straks; en deel IV handelt over België, Vlaanderen, de Europese Unie en de VN. De selectie van de in deel III opgenomen onderwerpen roept de meeste vragen op. Een aantal van de gekozen thema's ligt voor de hand: veiligheid, vredesoperaties, mensenrechten, vluchtelingen, ontwikkelingssamenwerking, handel, milieu, het internationale recht. Maar waarom wél afzonderlijke bijdragen over kinderen en vrouwen (hier aangeduid als 'de genderproblematiek'), maar *niet* over rassendiscriminatie en genocide? Waarom wél afzonderlijke bijdragen over HIV/Aids en drugsbestrijding, maar *niet* over dekolonisatie en wapenbeheersing/ontwapening? Wellicht hadden de redacteuren goede redenen voor deze keuzen, maar het valt te betreuren

dat zij hebben nagelaten duidelijk te maken waarop deze berusten.

Het boek bevat veel nuttige, feitelijke informatie en is als inleiding bijvoorbeeld voor studenten in principe geschikt. In een aantal bijdragen wordt terecht veel aandacht besteed aan de voorstellen tot hervorming van de VN uit 2004 van het door secretaris-generaal Kofi Annan ingestelde 'High Level Panel', maar door de afsluitingsdatum van de tekst (eind 2004) kon uiteraard geen rekening worden gehouden met het feit dat de top van september 2005 heeft opgeleverd.¹

Naar verhouding wordt – afgezien dan van de al genoemde bijdrage van de minister van buitenlandse zaken en die van de Belgische oud-diplomaat Alex Reyns – betrekkelijk weinig aandacht besteed aan de rol van België als zodanig. Zo had ik graag meer willen lezen over de befaamde Yerodia-uitspraak van het Internationale Gerechtshof over immuniteit van regeringsleiders, die ingrijpende gevolgen had voor de werking van de Belgische strafwetgeving over in het buitenland en door buitenlanders begane misdrijven tegen de menselijkheid. Nu wordt deze wel in het voorbijgaan genoemd (in het artikel van Marc Cogen en Erik de Brabandere over de VN en het internationale recht), maar er wordt niet dieper op ingegaan.

Ronduit verbazingwekkend vond ik dat in het overigens goede artikel van Ann Pauwels over de VN en vredesoperaties in de opsomming over 'Hoe het Begon...' (blz. 146) de omvangrijke *Opération des Nations Unies au Congo* (ONUC) uit de jaren 1960-'61 in het geheel niet wordt genoemd. De rol van België in het dekolonisatieproces in Kongo en die bij de genocide van 1994 in Rwanda zouden in een boek van Belgische auteurs over de VN meer aandacht hebben verdiend. Oud-diplomaat Eric Suy meldt dat België waarschijnlijk eind 2006 voor

de vierde keer door de Algemene Vergadering tot niet-permanent lid van de Veiligheidsraad zal worden gekozen: 'Dit is niet enkel een eer voor ons land, maar het getuigt tevens van de erkenning, door de internationale gemeenschap, dat België bekwaam is om deze taak op zich te nemen.' (blz. 19) Nog afgezien van de omstandigheid dat er geen 'internationale gemeenschap' bestaat,² weet Suy als geen ander dat de keuze van niet-permanente leden van de Veiligheidsraad vooral een kwestie van evenredige geografische verdeling over de leden van de VN is en dus géén betoon van eer of erkenning.

In sommige bijdragen houdt men zich wel erg angstvallig aan de officiële stukken. Zo meldt Veronique Joosten in haar bijdrage over de mensenrechten dat de Sub-Commissie ter Bevordering en Bescherming van de Rechten van de Mens 'is samengesteld uit 26 onafhankelijke deskundigen, die in hun persoonlijke hoedanigheid zetelen voor een termijn van vier jaar' (blz. 160). Dat is formeel juist, maar ook is algemeen bekend dat sommige van de leden van de Sub-Commissie als oud-ambassadeurs of oud-ministers, of zelfs als zittende ambassadeurs, aanzienlijk minder onafhankelijk zijn dan andere. Ook vroeg ik mij af waar Raymond Sommeryns zijn stelling op baseert dat 'het secretariaat een merkwaardig hoog niveau van integriteit en bekwaamheid, zoals vereist door het Handvest, is blijven behouden' (blz. 66). Recente berichtgeving over corruptiepraktijken, o.a. in het 'Olie voor Voedselprogramma' voor Irak, lijken in een andere richting te wijzen. Het ware beter geweest het stuk over het Secretariaat en de secretaris-generaal aan een andere deskundige dan uitgerekend de directeur van het Departement voor Publieke Informatie van de VN toe te vertrouwen.

Bart Bode ('Hoofd van de Studie-

dienst van Broederlijk Delen') toont begrip voor het verwijt dat niet-gouvernementele organisaties veelal te weinig duidelijk maken namens wie zij spreken (blz. 90). Dat is een veel gehoord verwijt, in het bijzonder van gouvernementele zijde. In het geval van mensenrechtenorganisaties (waar ik zelf het meest mee vertrouwd ben) kan men echter ook de stelling huldigen dat de inhoud van de boodschap belangrijker is dan namens wie of namens hoevelen die wordt overgebracht. Als *Human Rights Watch* of *Amnesty International* uiting geven aan ongerustheid over de schendingen van de mensenrechten in Darfur, doet het er volstrekt niet toe hoe 'representatief' zij zijn. Belangrijker (en niet door Bode vermeld) is het verschijnsel van de zogeheten 'GONGOs', organisaties die door overheden zijn opgericht en/of worden gesteund, maar zich *manifesteren* als niet-gouvernementele organisaties. Het zou goed zijn, als aan dat verschijnsel resoluut een einde zou kunnen worden gemaakt. Transparantie is daartoe een eerste vereiste.

Lily Boeykens (voormalig Belgisch

vertegenwoordigster vrouwenrechten bij de VN en voormalig voorzitter van de Internationale Nederlands-talige Vrouwenraad) geeft een goed overzicht van de VN-organen die zich met vrouwenrechten bezighouden. Het is jammer dat zij geen aandacht besteedt aan de vraag of het een goede zaak is dat het Comité voor de Rechten van de Vrouw als enige van de mensenrechtencomités uitsluitend in New York vergadert, terwijl ook het ondersteunende deel van het VN-secretariaat 'in New York is gevestigd, in splendid isolation' van de andere medewerkers op het gebied van de mensenrechten, die zich allen in Genève bevinden, onder directe hoede van de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens. De (Nederlandse) Adviesraad Internationale Vraagstukken heeft onlangs aandacht gevestigd op dit vraagstuk en ervoor gepleit het deel van het VN-secretariaat dat zich met vrouwenzaken bezighoudt, naar Genève te verhuizen.³

Ondanks deze bezwaren is het boek zeker de moeite van het lezen waard. Nog twee opmerkingen. De betekenis

van de ondertitel ontgaat mij. Is het soms een impliciete verwijzing naar minister Jan Pronks geruchtmakende nota uit 1990, met die zelfde titel? Dan had dat toch op zijn minst moeten worden vermeld en uitgelegd. En helemaal tot slot: een register heb ik smartelijk gemist. Het maken van een zorgvuldig en goed doordacht register betekent veel werk, maar het is voor een goed gebruik van een dergelijk werk volstrekt onmisbaar.

P.R. Baehr

Noten

- 1 Zie mijn 'Ingrijpende hervorming Verenigde Naties opnieuw mislukt', in: *Internationale Spectator*, november 2005, blz. 586-590.
- 2 Zie Duco Hellema, 'De "Internationale Gemeenschap" bestaat niet', in: *NRC Handelsblad*, 9 april 2004.
- 3 Adviesraad Internationale Vraagstukken, *De Verenigde Naties en de Rechten van de Mens*, advies nr. 38, Den Haag, september 2004, blz. 22.

Dr P.R. Baehr is emeritus hoogleraar Rechten van de Mens aan de Universiteit Utrecht.

Paradoxen in het denken van Jan Pronk

Jan Pronk

Willens en wetens. Gedachten over globalisering en politiek.

Amsterdam: Bert Bakker; 2005; 298 blz.; 18,95 euro; ISBN: 90-351-2877-X

Politici die met enige regelmaat een boek publiceren waarin zij hun ideeën ontvouwen over internationale verhoudingen, zijn in Nederland op de vingers van één hand te tellen. Alleen dat maakt al nieuwsgierig naar

de inhoud van het nieuwste boek van Jan Pronk.

Wim Kok noemde hem eens 'minister van beroep', maar hij is in zijn werkzame leven actief geweest op vele andere terreinen, zoals de wetenschap en de wereld van de Verenigde Naties. Sinds 2004 is hij speciaal vertegenwoordiger van de secretaris-generaal van de VN in Soedan, en sporen daarvan zijn ook te vinden in *Willens en wetens*, een bundeling van twaalf recente toespraken en artikelen. De titel is een pronkiaanse provocatie: de mondiale

middenklasse jaagt meedogenloos haar eigenbelang na, en maakt daarbij de onderklasse tot slachtoffer. Dat is even slikken voor vrijwel alle lezers van het boek, aangezien de auteur die middenklasse definieert als iedereen die meer verdient dan een dollar per dag. Dat is in Nederland vrijwel iedereen, maar in een land als Soedan bestaat een aanzienlijke onderklasse die onder dit absolute bestaansminimum leeft. Deze indeling van de mensheid roept overigens wel vragen op: hoe homogeen is de aldus gedefinieerde middenklasse?; en: is er ook nog een

hogere klasse? En zo ja: hoe verhoudt die hogere klasse zich tot de middenklasse? Jammer genoeg blijven al die vragen onbeantwoord – het boek bestaat immers uit ‘gedachten’ en dus niet uit volledige theorieën.

Wat het denken van Pronk (en daarmee ook dit boek) zo fascinerend maakt, zijn de paradoxen waaruit het is opgebouwd. Ik noem er vier:

Oud en nieuw

Pronk vindt zichzelf opnieuw uit, steeds weer. De anti-kapitalist van de jaren zeventig keerde in 1989 terug op zijn post (Ontwikkelingssamenwerking) en schreef samen met een groep ambtenaren de beleidsnota *Een wereld van verschil*,¹ een grondige analyse van het internationale armoedeprobleem en de kansen die de jaren negentig zouden gaan bieden om daar iets aan te doen. Drie jaar later verscheen een aanvulling, getiteld *Een wereld in geschiel*,² waarin de toenmalige minister zich aanzienlijk minder optimistisch betoonde: de wereld is er na de val van de Muur niet vreedzamer op geworden; conflicten binnen landen rijzen de pan uit; en de hoop dat een internationaal vredesdividend zou vrijkomen voor ontwikkeling is dan al aanzienlijk getemperd.

De nieuwe bundel *Willens en wetens* valt te beschouwen als een vervolg op het elf jaar geleden verschenen werk *De kritische grens*.³

De auteur is opnieuw *sadder and wiser*: ‘Er zat een element van wishful thinking in mijn analyse van destijds’, zo schrijft hij nu. In het nieuwste boek gaat hij dan ook een paar flinke stappen verder. De hedendaagse globalisering brengt armoede en ongelijkheid voort, ondanks alles wat beweerd mag worden over nieuwe kansen voor iedereen. Met die opvatting drukte Pronk zijn stempel op een PvdA-discussienota over globalisering.⁴ Niettemin acht hij een oprecht en duurzaam globaliseringsbeleid mogelijk. ‘Globali-

sering is geen natuurproces. Globalisering is maakbaar.’

Maakbaarheid en determinisme

Is er eigenlijk nog wel een basis voor hoop op een betere toekomst? Het is opvallend hoe sceptisch Pronk reageert op de haalbaarheid van een internationaal initiatief om de armoede uit te bannen, de *Millennium Development Goals* van de Verenigde Naties. In zijn inaugurele rede voor het Institute of Social Studies (in deze bundel opgenomen onder de titel *Per ongeluk of met opzet? De millenniumontwikkelingsdoelen en de globalisering*) onderschrijft Pronk de doelstellingen, maar toont hij tegelijkertijd met feiten en cijfers aan dat die niet gehaald zullen worden. Niet omdat het tempo te ambitieus is, maar veel erger: omdat de trend in omgekeerde richting verloopt: de mondiale ongelijkheid neemt toe. ‘Het inkomen per hoofd van de bevolking is [in de jaren negentig, JJK] in meer dan vijftig landen gedaald. Honger is in ruim twintig landen toegenomen. Het kindersterftecijfer is gestegen op een manier die in eerdere decennia niet is gezien.’ De volging van Den Uyl, door zijn *criticasters* vaak getypeerd als een profeet van de maakbare samenleving, beschrijft hier een *Verelendingsproces* zonder veel illusies over een betere samenleving die daarop kan volgen.

De dringend gewenste paradigma-wijziging (van veiligheidsdenken naar duurzaamheid) kan maar langs twee wegen bereikt worden, aldus Pronk: door verzet en geweld; of door verlicht leiderschap dat gepaard gaat met verlicht burgerschap. Daarvoor is principieel meer nodig dan de burgermanswaarden die christendemocraten (waarden en normen) en sociaal-democraten (fatsoen) in Nederland prediken.

Idealisme en pessimisme

Wat Pronk precies bedoelt met ver-

licht leiderschap en verlicht burgerschap wordt nog wel zo’n beetje duidelijk in zijn boek. Conflictbeheersing, zelfbeheersing en verdraagzaamheid staan daarbij voorop. Mandela wordt genoemd als het schoolvoorbeeld van een verlicht leider: ‘niet wereldvreemd, wel bereid zich van de achterban te distantiëren en de hand te reiken aan de tegenstanders van weleer en de potentiële tegenstanders van nu.’ Maar wie het boek in zijn geheel leest, krijgt weinig houvast om zich aan deze laatste strohalm vast te klampen. De tendensen die in kaart gebracht worden, wijzen overwegend naar een wereld die geregeerd wordt door hebzucht, angst en haat. En nieuwe Mandela’s hebben zich nog niet in groten getale aangediend.

Geweld als middel tot systeemveranderingen wijst Pronk in zijn algemeenheid af: het leidt slechts tot tegengeweld, escalatie en chaos. Typerend blijft de reactie die Pronk in 1996 gaf bij de verschijning van een aan hem gewijd boek: *Jan Pronk. Rebel met een missie*.⁵ Met die ondertitel was hij weinig ingenomen. Een *rebel* immers keert zich tegen het systeem, waar Pronk als rechtgeaard sociaal-democraat een verandering van binnenuit bepleit. En dat zijn politieke boodschap een *missie* werd genoemd, viel al evenmin in goede aarde bij de geportretteerde minister: het was immers geen geloof dat hij predikte, maar een rationele analyse van ontwikkelingen en keuzemogelijkheden.

Socialisme en calvinisme

Dat brengt ons op een vierde bron van spanning in het denken van Pronk: hij is onmiskenbaar een socialist, maar tegelijkertijd een calvinist *pur sang*. Niet in de theologische zin van het woord, maar wel waar het gaat om zijn visie op mens en maatschappij. De mens is misschien niet zo slecht en geneigd tot alle kwaad als de Heidelbergse catechismus stelt, maar erg

veel goeds valt er van de *homo sapiens* niet te verwachten. De mens is dan wel gezegend met het vermogen keuzen te maken, maar in de praktijk zet hij zijn kennis doorgaans in voor het ongebreideld najagen van zijn eigenbelang. Pronks boek biedt ook weinig steun voor de gedachte dat de mens die behoort tot de onderklasse meerel beter is dan de vermaledijde middenklasse. En hoe kan de onderklasse zich emanciperen zonder zelf een nieuwe middenklasse te vormen?

Daarmee zijn we er nog niet, want tegenstellingen zijn er ook in de rollen die Pronk vervult: nu eens politicus, dan weer wetenschapsman. En – sinds zijn benoeming door Kofi Annan tot speciaal vertegenwoordiger voor Soedan – soms ook interna-

tionaal ambtenaar. Wie Pronk kent als de controversiële politicus die als publieke figuur in Nederland vooral sterke gevoelens van haat tot genegenheid oproept, staat versteld hoe hij op het internationale toneel als geduldig diplomaat en bruggenbouwer te werk gaat. Dit maakt het ook moeilijk hem in te delen in het kamp van *realo's* of *fundi's*. Jan Pronk is het willens en wetens allebei.

Jan Jaap Kleinrensink

Noten

- 1 Een wereld van verschil, *Nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig*, 's-Gravenhage, 1990, Kamerstuk 21 813, nrs. 1-2.

- 2 Een wereld in geschil, *De grenzen van de ontwikkelingssamenwerking verkend*, 's-Gravenhage, 1993.
- 3 Jan Pronk, *De kritische grens, Beschouwingen over tweespalt en orde*, Amsterdam, 1994.
- 4 *Wereld in beweging, Globalisering en Sociaal-Democratie*, Amsterdam: Evert Vermeer Stichting, 2003.
- 5 Margriet Brandsma & Pieter Klein, *Jan Pronk, Rebel met een missie*. Haarlem/Amsterdam, 1996.

Jan Jaap Kleinrensink was van 1989 tot 2004 werkzaam bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, onder meer als particulier secretaris van Jan Pronk tijdens diens ministerschap op Ontwikkelingssamenwerking in het eerste Paarse kabinet (1994-1998).

Radicalisering van Nederlands bekendste moslimjongeren

Emerson Vermaat

De Hofstadgroep – portret van een radicaal-islamitisch netwerk.

Soesterberg: Uitgeverij Aspekt B.V., 2005; 144 blz.; 13,95 euro; ISBN: 90-911292x

'Amateuristisch, maar daarom niet minder gevaarlijk.' Zo typeert onderzoeksjournalist Emerson Vermaat de radicaal-islamitische Hofstadgroep. Vermaat beschrijft het proces van radicalisering van 's lands bekendste moslimjongeren en doet verslag van de ontwikkelingen die aanleiding waren voor de lopende rechtszaak tegen de groep. Het boek is opgedragen aan de ouders en nabestaanden van Theo van Gogh.

Vermaat baseerde zijn onderzoek op krantenartikelen, interviews, (eigen) verslagen van rechtszittingen, politierapporten en AIVD-

ambtsberichten. Hoewel het boek *De Hofstadgroep* voornamelijk overzichtelijk maakt wat de oplettende krantenlezer al wist, leverde Vermaats onderzoek een aantal interessante inzichten op. Eén opmerkelijk gegeven is dat enkele leden van de Hofstadgroep contact lijken te hebben gehad met geestverwanten in Pakistan, gelijkgestemden met wie ook betrokkenen van de aanslagen in Madrid en Londen in contact stonden. Ook maakt de auteur aannemelijk dat andere leden van de Hofstadgroep geweten moeten hebben van het voornemen van Mohammed B. om Theo van Gogh te vermoorden.

De bruikbare inzichten in het boek worden echter overschaduwd door het feit dat de auteur geen keuze lijkt te hebben kunnen maken tussen de rol van objectief *beschrijver* en subjectief *criticaster*, en verzuimd heeft in een voorwoord toe te lichten wat zijn opzet zou zijn. Hoewel Vermaats

weergave van de gebeurtenissen overzichtelijk en feitelijk is, wordt de lezer telkens gehinderd doordat de auteur zijn ongenueanceerde mening geeft. Op dergelijke momenten komt de bevooroordeelde, soms zelfs regelrecht discriminerende houding van Vermaat ten opzichte van immigranten en allochtonen aan de oppervlakte. Bijvoorbeeld op blz. 14, waar Vermaat stelt: '[Z]e geven andere verdachten de schuld [...]' Vooral Marokkaanse verdachten zijn daar uiterst bedreven in.' En op blz. 71 zegt hij denigrerend: '... de man had over zijn eerdere asielaanvragen in Duitsland gelogen – een bekend fenomeen overigens, dat asielhoppen heet.'

Soms doet Vermaat dergelijke ongenueanceerde uitspraken door de weergave van interviews met buurtbewoners, bijvoorbeeld op blz. 30: '... de mensen die hier woonden [konden] niet eens hun eigen auto kwijt. En dan stapten er van die figuren in

lange gewaden uit – het leken wel Arabieren.’ Soms doet hij dit op eigen titel, zoals op blz. 17: ‘hun ouders radicaliseren doorgaans niet, hoewel die vaak minder goed opgeleid zijn en niet zelden een uitkering hebben. Het gaat wel om oerconservatieve culturen.’

De onderbouwing van de door Vermaat ingenomen stellingen is vaak ontoereikend. Bijvoorbeeld wanneer hij stelt dat plegers van zelfmoordaanslagen aan hun daad een orgastisch genot beleven (blz. 57), of dat Mohammed B. tijdens zijn gruwdaad inwendig moest lachen (blz. 57). Uit het feit dat bij Mohammed B. filmmateriaal is gevonden van seks met een lijk, zou volgens Vermaat blijken dat de moordenaar van Theo van Gogh seksueel pervers zou zijn. En ook de parallel die Vermaat trekt tussen het religieus gemotiveerd geweld, waar Mohammed B. en zijn vrienden van genieten, en de SS, het satanisme en primitieve Afrikaanse religies is te

mager om geloofwaardig te kunnen zijn.

Maar het meest storende nuancegebrek doet zich voor wanneer Vermaat islamitisch extremisme, zoals dat van de Hofstadgroep, in verband brengt met criminaliteit die gepleegd wordt door jongeren met een islamitische achtergrond. Hoewel hij beweert dat bij de radicalisering van de Hofstadgroep sociale marginalisering geen rol heeft gespeeld – de leden hadden immers bijna allemaal een goede opleiding genoten – beschrijft hij vervolgens de criminaliteit in randstedelijke achterstandswijken. Daarmee trekt hij de lijn door van verwerpelijk religieus extremisme naar criminaliteit, waarvan sociale marginalisering wel degelijk een belangrijke oorzaak is. De problemen met criminele jongeren in de Amsterdamse Diamantbuurt of met *loverboys* zijn echter niet in verband te brengen met religieus gemotiveerd geweld, en dergelijke suggesties zijn

onnodig chargerend en schadelijk voor de interculturele verhoudingen in de samenleving.

Het belangrijkste punt van kritiek op *Vermaats boek* is dan ook dat de schrijver ermee bijdraagt aan een verharding van de discussie over islam in Nederland en aan de verwijdering tussen etnische groepen. Zijn naar populisme neigend taalgebruik zal wellicht goed worden ontvangen bij de eerder beschreven buurtbewoners, maar doet geen recht aan de uiterst nuancegevoelige discussie. Terwijl Vermaat de Hofstadgroep omschrijft als ‘amateuristisch, maar daarom niet minder gevaarlijk’, kan die zelfde kwalificatie mijns inziens op zijn eigen boek van toepassing worden geacht.

Merel Baracs

Merel Baracs studeerde Hebreeuws, Arabisch en Religiestudies aan de Universiteit van Amsterdam. Zij is verbonden aan het Instituut Clingendael.

Clingendael European Papers

John Löwenhardt

Stuck in the middle. The shared neighbourhood of the EU and Russia, 2000-2005

Clingendael European Papers No. 2, October 2005, 40 p. ISBN 90-5031-103-2

The European Union and Russia share a common neighbourhood of over sixty million people in Ukraine, Belarus and Moldova. In the mid-1990s politicians and analysts in the EU were only starting to consider how to deal with these ‘newly independent’ states. The unwanted ‘spin-offs’ of the USSR were treated with a mixture of pity and neglect. Insofar as there was serious debate on the future of Eastern Europe, it was dominated by two American analysts, Samuel Huntington (*Clash of Civilisations?*) and Zbigniew Brzezinski (*Grand Chessboard*). They focussed on the fault line running through Europe in this crucial geopolitical region. What has come of their visions? Have the EU and Russia managed to articulate their own answers to these grand designs? And what of the political elites stuck in-between them – have they come up with any viable projects?

This paper has two aims, the first of which is focussed on societies and states. The author presents a concise analysis of the development of Russia, Ukraine, Belarus and

Moldova during the first five years of the new Century, and of the problems and dangers facing them. The second aim widens that focus to the whole region and looks at foreign and international politics, particularly at the interplay of dependencies and policies of the EU and Russia towards each other and towards their shared neighbourhood. Notwithstanding diplomatic rhetoric on shared interests and common EU-Russian values and ‘spaces’, this interplay has become increasingly competitive. Ukraine and its Orange Revolution have been just one example of how both the EU and Russia attempt to export their own model of democracy to the countries in the region.

John Löwenhardt is a political scientist and Senior Research Fellow in the *Clingendael European Studies Programme*.

Informatie en/of bestellingen via het Secretariaat Clingendael European Studies Programme van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, tel. 070-3746622, email: cesp@clingendael.nl. De kosten voor de publicatie bedragen 10,00 euro; u ontvangt de publicatie na ontvangst van betaling.

Annemarike Stremmelaar, Paul Aarts & Jurgen Maas (red.): ZemZem. Tijdschrift over het Midden-Oosten, Noord-Afrika en islam. Nummer 3: Mediaspecial.

*Amsterdam: Uitgeverij Bulaaq, 2005; 158 blz.; 7,50 euro
ISBN 9-789054-605034*

ZemZem. Tijdschrift over het Midden-Oosten, Noord-Afrika en islam, heeft als doel bij te dragen aan een evenwichtiger beeld van die Nederlanders van wie de wortels in de islamitische wereld liggen. Het laatste nummer van 2005 is een *mediaspecial*. De redactie wordt telkens geconfronteerd met het negatieve beeld dat de media van de Nederlandse moslims scheppen. *ZemZem* tracht op eigenzinnige wijze deel te nemen aan het publieke debat over de Nederlandse, islamitische gemeenschap en geeft in dit themanummer de lezer een kijkje in de wereld van de Arabische media. Thema's als persvrijheid, de moeilijke situatie van de journalistiek in Irak en informatievoorziening via het internet passeren de revue. Ook zijn foto's afgedrukt van Geert van Kesteren, die met zijn camera de zoektocht van het Amerikaanse leger naar terroristen en rebellen in Irak vastlegde: beelden die de ingewikkelde situatie in Irak op indringende wijze laten zien. Deze aflevering van *ZemZem* betreft een voor veel Nederlanders schimmig gebied. De gemiddelde Nederlander wordt slechts geconfronteerd met de Arabische media via vage beelden van onthoofdingen en boodschappen van Al Qaida, zoals uitgezonden door de nieuwszender *Al Jazeera*. Op deze manier lijkt het alsof *Al Jazeera* voortdurend dit soort beelden uitzendt in plaats van 'overig' nieuws. De mening van de Nederlander vormt zich op basis van deze glimpjes van Arabische journalistiek. *ZemZem* levert met deze *special* een waardevolle bijdrage aan de kennis over de Arabische media,

de problemen waarmee de journalisten in de Arabische wereld kampen en hun gevecht tegen censuur. Het themanummer slaagt erin van het schimmige gebied van de Arabische media een helder verhaal te maken. (Z.E.P.)

Kees Koonings & Dirk Kruijt (red.): Armed actors, organised violence and state failure in Latin America.

*Londen/New York: Zed Books, 2004; 214 blz.; \$ 27,50
ISBN 1-84277-445X*

In dit boek tonen Latijns-Amerika-specialisten aan hoe nieuwe vormen van georganiseerd geweld opkomen door het slechte functioneren van de staten op dit continent. Hierbij wordt benadrukt hoe het democratische consolidatieproces dat Latijns-Amerika de afgelopen twee decennia heeft gekenmerkt, wordt ondermijnd. *Case studies* in o.a. Colombia, Peru, Argentinië, Venezuela, Brazilië en El Salvador laten zien dat dit 'nieuwe geweld' zowel op de kerfstok staat van sociale actoren zoals de drugs-maffia's, boerenmilities en stedelijke *gangs* (algemeen aangeduid als *actores armadas*), als van actoren die een directe band met de staat hebben, zoals de politie, militaire inlichtingendiensten en paramilitaire strijdkrachten. Deze *armed actors* vormen een gevaar voor de democratie en een beschaafde maatschappij en zij maken het integer en adequaat regeren bijna onmogelijk. Deze tendens effent ook de weg voor een mogelijke terugkeer van autoritaire regimes, met 'verpolitiseerde' legers, of voor de verspreiding van staatsgeweld in welke vorm dan ook. Dit verschijnsel moet volgens de auteurs serieus genomen worden, omdat er niet te veronachtzamen oorzaken aan ten grondslag liggen, zoals het falen van de neoliberale economische politiek en een zwakke staatsstructuur, die

niet in staat is voor banen, een goede levensstandaard en sociale voorzieningen te zorgen. De Argentijnse crisis en de voortdurende crises in zowel Colombia als Venezuela krijgen extra aandacht in dit boek. (L.H.d.J.)

United Nations Population Fund: The State of World Population 2005, The Promise of Equality: Gender equity, reproductive health and the Millennium Development Goals.

*New York: UNFPA, 2005; 120 blz.; \$ 15,=
ISBN 0-89714-750-2*

In het jaar 2000 sloten de leiders van 189 landen over de hele wereld een uniek verdrag om armoede te bestrijden. Uit dit verdrag kwamen acht Millennium Development Goals (MDG's) voort, die in 2015 bereikt moeten zijn. In 2002 kwamen meer dan 250 vooraanstaande deskundigen samen om de secretaris-generaal van de Verenigde Naties te adviseren over de implementatie van de MDG's. Hun bevindingen vormen de basis van deze studie. In dit rapport wordt onderzocht in welke mate de wereldgemeenschap haar beloften ten aanzien van de armste mensen heeft ingelost. Het geeft aan op welke terreinen vooruitgang is geboekt en waar te kort geschoten wordt. Er wordt vooral aandacht besteed aan de verbanden tussen armoede, gender-gelijkheid, mensenrechten, reproductieve gezondheid en geweld tegen vrouwen. Het speerpunt van dit rapport is het *derde millenniumdoel*: het aanmoedigen van gender-gelijkheid en vrouwen meer middelen geven om zich te ontwikkelen. Gender-gelijkheid en reproductieve gezondheid zijn volgens dit rapport van doorslaggevend belang voor de verwezenlijking van alle MDG's. Gender-ongelijkheid wordt gezien als één van de hoofdoorzaken van armoede en sociale uitsluiting. Doordat vrouwen gediscrimineerd worden, wordt

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door drs Zoë E. Papaikonomou (Z.E.P.), historica; Laura de Jong (L.H.d.J.), studente Romaanse Talen en Culturen aan de Rijksuniversiteit Groningen; drs Ali Molenaar (A.C.M.), historica, verbonden aan het Bureau BIDOC van Instituut Clingendael; en Sanne Schlepers (S.S.), studente geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen en stagiaire bij het ministerie van Buitenlandse Zaken; 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/resources/library/acquisitions

de helft van de produktieve bevolking uitgesloten van (persoonlijke) ontwikkeling. Op die manier gaat menselijk kapitaal verloren dat van essentieel belang is voor de ontwikkeling van de economie. Door te investeren in onderwijs, reproductieve gezondheid en economische mogelijkheden voor vrouwen kunnen groei en duurzame ontwikkeling voor deze en toekomstige generaties gestimuleerd worden. Zonder deze investeringen zijn de millenniumdoelen volgens de samenstellers van dit rapport niet haalbaar. (S.S.)

Netherlands Yearbook of International Law 2004

Den Haag: T.M.C. Asser Press, 2005; 646 blz.; \$ 125,- ISBN 90-6704-199-8

Dit jaarboek is een gezamenlijke publikatie met de *Netherlands International Law Review*, onder auspiciën van het T.M.C. Asser Instituut, en verschijnt voor de 35ste keer. Nieuw is dat tijdschrift en jaarboek online geraadpleegd kunnen worden op de website van uitgever Cambridge University Press. (Daarvoor dient U wel een abonnement op beide te hebben.) Naast de jaarlijks terugkerende rubrieken als 'Netherlands state practice', 'Treaties and other international agreements', 'Netherlands municipal legislation', 'Netherlands judicial decisions' en het uitgebreide literatuuroverzicht, bevat het jaarboek 2004 zes artikelen. De onderwerpen lopen uiteen van de Verenigde Naties tot de Europese Unie en internationaal strafrecht. Twee artikelen gaan over diplomatie: over diplomatieke bescherming bij het Internationaal Gerechtshof en de *UN Convention on jurisdictional immunities and their property*, een door de Algemene Vergadering van de VN in 2004 aangenomen conventie. Voorts een verhandeling over het

gebruik van zelfverdediging binnen het VN-Handvest en een bijdrage van Bruno de Witte over het veranderen van het EU-Verdrag, alsmede een artikel over de Rijkswet op het Nederlanderschap van 1984, die in 2000 en 2002 volledig gereviseerd is en in dit artikel met internationale verdragen wordt vergeleken. Het laatste artikel, van Machteld Boot-Matthijssen en Richard van Elst, handelt over de 'Wet Internationale Misdrijven' van 2003; deze is gerelateerd aan de ratificatie door Nederland van het Statuut van Rome van het Internationaal Strafhof. (A.C.M.)

Dennis Dijkzeul & Caroline Lynch: Supporting Local Health Care in a Chronic Crisis. Management and Financing Approaches in the Eastern Republic of the Congo.

(National Research Council of the National Academies and Program on Forced Migration and Health, Mailman School of Public Health, Columbia University). Washington D.C.: The National Academies Press, 2006; 87 blz. ISBN 0-309-10038-0

Het oosten van de Democratische Republiek Congo bevindt zich in een langdurige humanitaire crisis. Deze wordt gekenmerkt door een extreem hoog sterftecijfer, voortdurend geweld, interne vluchtelingenstromen, inmenging van buurlanden, illegale exploitatie van natuurlijke hulpbronnen en plunderingen. Ook het gezondheidssysteem functioneert slecht. In de jaren tachtig liet het regime-Mobutu dit systeem aan zijn lot over en vormden betalingen door patiënten de enige inkomstenbron van zowel de lokale klinieken als de medische staf. Het armste deel van de bevolking kon de medische kosten echter niet meer opbrengen, wat leidde tot verslechtering van de volks-

gezondheid en een hoger sterftecijfer. Internationale humanitaire organisaties verlenen tegenwoordig in Congo medische zorg, maar ook zij worden geconfronteerd met het dilemma van financiële duurzaamheid versus toegang van de allerarmsten tot het medische systeem. Bovenvermelde studie onderzoekt hoe vier NGO's dit dilemma trachten op te lossen: het International Rescue Committee uit de Verenigde Staten, Malteser uit Duitsland, Medical Emergency Relief International uit het Verenigd Koninkrijk en de Association Régionale d'Approvisionnement et Médicaments Essentiels, afkomstig uit Congo zelf. Met een combinatie van kwantitatief en kwalitatief onderzoek toont de studie aan wat de organisaties doen om dit dilemma te verlichten. Door verlaging van de kosten van medische handelingen en van tarieven voor kinderen en door het opbouwen van lokale capaciteiten kan de toegang tot de gezondheidszorg worden verbeterd. Maar ondersteuning door NGO's is geen substituuut voor vrede en een functionerende staat. Zolang het geweld voortduurt, aldus de auteurs, kan het Congolese gezondheidssysteem niet zonder internationale ondersteuning. De studie sluit af met aanbevelingen die betrekking hebben op donorinstanties, NGO's, lokaal management, financieel beheer en evaluatie van de huidige zorg. Ze bevat tevens centrale thema's voor verder onderzoek en voor het verbeteren van humanitaire hulp. (Dennis Dijkzeul is professor 'management of humanitarian crisis at the Institute of Peace and Armed Conflict' aan de 'Ruhr University, Bochum, Germany'. Caroline Lynch bereidt een proefschrift voor over de epidemiologie van malaria, aan de 'London School of Hygiene and Tropical Medicine') (F.v.d.B.)

Agnes van Ardenne-van der Hoeven,

the Netherlands Minister for Development Cooperation, looks back on 2005, the year of development, and discusses the development challenges we face in the ten years remaining to us to achieve the Millennium Development Goals. Van Ardenne concludes that neither political leaders nor the public at large have ever shown as much commitment to the fight against poverty as during the past year. As a consequence, the Millennium Development Goals are still firmly at the centre of the development effort, aid is set to grow and improve, and many poor countries can look forward to being relieved of their burden of debt. Unfortunately, trade negotiators in Hong Kong fell short of making the final push towards free and fair trade, but this battle can still be won in 2006. Instead of the utopian one-size-fits-all development strategies of the past, Van Ardenne argues that we should opt for tailored solutions, investing in the capacity of people and institutions in poor countries. Important examples of such strategies are democratisation, which empowers people politically and serves as a catalyst for development, and brain circulation, which has the potential to benefit both the host country and the country of origin. In the next few years, the Netherlands will take the same position as in 2005 – at the forefront of the fight against poverty, championing innovative approaches towards jumpstarting prosperity and building bridges between the many players involved in the promotion of development.

Louk Box

addresses the question of how the effectiveness of international (development) co-operation can be proven. Under increasing public pressure donors have to make their case. The Netherlands government has published a quantitative assessment over the year 2004 in which it argues its proven effectiveness in its contributions to achieving the Millennium Development Goals. These goals affect donor and recipient countries increasingly, yet the question can be raised if they lead to greater effectiveness, coherence and co-ordination. On the basis of the 2004 Report, lessons are drawn with regard to sense and nonsense of following the Millennium Development Goals.

Theo Ruyter

explores the character of the Millennium Development Goals the United Nations are trying to achieve

by the year 2015 and the world-wide push these goals received last year. Although the Millennium Development Goals are presented as an alternative to the traditional development assistance and a definite way out of poverty for the developing world, the author argues that they are predominantly donor-driven and confuse the issue rather than dealing with poverty in a proper development perspective. The author therefore proposes overhauling the operational framework as developed by Jeffrey Sachs' Millennium Project.

Peter van Ham & Jorrit Kamminga

argue the case for a radically new proposal to deal with Afghanistan's drugs problem. They elaborate the policy suggestions made by the Senlis Council (a drugs policy advisory NGO, based in Paris), to use the country's poppy crops (which account for the livelihood of 60 percent of the Afghan population) for the legal production of medicines such as morphine and codeine. The authors argue that since both the Taliban and al Qaida are thriving on the financial rewards of smuggling drugs, dealing a blow to the drugs economy is a major part of the war on terror. The current military counter-narcotics approach is both ineffective and counterproductive. Using Afghanistan's opium-based medicine can also alleviate the existing 'global pain crisis' caused by the millions of aids and cancer patients in the developing world. This paper looks at the feasibility of licensing opium production, involving the pharmaceutical industry, getting stakeholders like the local warlords and key international actors on board to support this alternative drugs policy.

Edith Vanden Brande

assesses the international identity of the European Union as climate change leader at the Conference on Climate Change which was held in Montreal from 28 November to 9 December 2005. The claim that the EU played a leadership role is examined using the concept of normative power. Whether the EU represents a normative power in the field of sustainable development and climate change is the central question. In Montreal the EU had two options: to proceed with Kyoto, the first track of the climate change regime, or agree with an 'open end strategy that will not lead to future commitments', the second track. Europe eventually took a non-decision and opted for a two-track approach.

Europe's choice may be explained by studying the motivation of the European decision makers. In doing so, two key concerns are addressed. First it is argued that Kyoto is the cornerstone of European climate change policy and European diplomacy. As a result, proclaiming Kyoto dead, will perhaps be no option for the EU, despite the chance that Kyoto is not in the interest of Europe and doesn't support sustainable development. The second issue examines the impact of identity and interests on the behaviour of the EU. Europe has difficulties in closing the interest-identity gap. The author suggests possible strategies to overcome this problem.

Paul van den Berg, Natasja van Vlaenderen & Dick Bouman

argue that Europe is facing critical and fundamental choices. In the coming months important decisions will be taken regarding the course of the European foreign policy in the next decade. The Financial Perspectives 2007-2013, which were recently agreed upon during the British Presidency, indicate towards a thorough reform of the European foreign policy and development budgets. A shift towards a larger budget for security and anti-terrorism activities at the cost of poverty reduction is to be foreseen. This paradigm shift - already recognizable in the last years - will in this way be formalized. Dutch policy makers have not been actively involved in this fundamental debate; yet, billions of euros are involved. Even more important is the principal question of the future international role of the Union. Does the EU see itself as a military force or as a 'soft' power? Is Europe only a global policeman or should future European military actions be embedded in an integral human security strategy in which reconstruction, poverty reduction and other elements of development cooperation play a major role? The authors argue for the last option and state that people and not territorial integrity have to be the central focus of Europe's role as a global player.

Pitou van Dijck & Gerrit Faber

argue that the results of the Sixth Ministerial Conference of the World Trade Organization (WTO), held in Hong Kong in December 2005, have been rather limited and lack ambition. Yet, a total collapse, as happened in the previous Ministerial in Cancún, has been avoided. Clearly, some progress has been made that may help bring this round to

a successful close, ultimately by the end of 2006. Being the single most important issue on the conference table, the area of agriculture saw more agreements of particular interest to major exporting developing countries as well as least developed countries and cotton dependent African countries. But for the European Union and the United States to make significant concessions as far as agriculture is concerned, developing countries are required to make substantial concessions to liberalize their manufacturing and service sectors. No doubt, complicated negotiations with the two major groups of developing countries, i.e. G-20 and G-90, are ahead before a meaningful outcome of this negotiation round can be realised.

Roel Meijer

argues that the general elections held in Iraq last December have led to a further destabilisation of Iraq. Not only have the secular parties, which could have played an intermediary role between Shiites, Kurds and Sunnis, lost, in addition the religious parties, and especially the Shiite United Iraqi Alliance, have won. As a result it seems that Iraq has become increasingly split between its three main communities. In view of their enormous differences on the main issues - federalism (centralized or decentralized), the identity of Iraq (Arab or multi-ethnic), de-Baathification, and the role of Islam (an Islamic state or a secular state) - a further deterioration of mutual relations seems inevitable. The author, however, argues that if a civil war is in the cards, it might not take the form of a clear-cut division along Shiite-Sunni-Kurdish lines, but on account of the internal divisions this conflict could adopt a much more diverse character.

EUROPESE POLITIEK IN NEDERLANDS VAARWATER



EUROPESE POLITIEK IN NEDERLANDS VAARWATER

Kronieken en commentaar

Alfred Pijpers

2005. 192 p. € 19,50 - ISBN 90 232 4167 3

Het referendum over de Europese grondwet in juni 2005 heeft niet alleen voor grote beroering gezorgd in de Europese politiek, maar ook de Nederlandse positie in de Europese Unie op scherp gesteld. Voor het eerst in de geschiedenis van de Europese integratie heeft er een intensief publiek debat plaatsgevonden over Nederlandse belangen en beleid.

Dit boek werpt licht op actuele vraagstukken rond de Nederlandse positie in de Europese Unie: de invloed van de burger, de groeiende eurosceptis, de neiging gidsland te willen zijn, het hoe en waarom van een Europese grondwet. Ook wordt aandacht geschonken aan de toenemende Europese accenten in de Nederlandse buitenlandse politiek, bijvoorbeeld tijdens het EU-voorzitterschap en in het Midden-Oosten. Heeft Nederland nog veel invloed in Europees verband? Wat rest ons nog aan nationale identiteit?

Dr Alfred Pijpers is politicoloog en als onderzoeker verbonden aan het Clingendael European Studies Programme (CESP) van het Instituut Clingendael in Den Haag. Hij is tevens docent aan het Departement Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden.

**Meer informatie en online bestellen: www.vangorcum.nl
of bel 0592 37 95 56**

**www.vangorcum.nl/nieuwsbrief
altijd op de hoogte van de nieuwste uitgaven**

 Van Gorcum

Koninklijke Van Gorcum BV
Postbus 43
9400 AA Assen
[e] verkoop@vangorcum.nl