

COLOFON

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

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

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

REDACTIEBUREAU

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

KERNREDACTIE

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

ALGEMENE REDACTIE

C.J.M. Arts, Y. Vanden Berghe, F. Bergman,
W. Coussens, P. van Ham, P. Hoebink, W. Hout,
J.C. Mulder, C.W.A.M. van Paridon, H. Renner,
J.Q.Th. Rood, S. Vanhoonacker, R. de Wijk.

ADMINISTRATIE-ADRES

Koninklijke Van Gorcum BV
Administratie Internationale Spectator
Postbus 43, 9400 AA Assen
tel. 0592-379555; fax. 0592-379552
E.mail:internationalespectator@vangorcum.nl
www.vangorcum.nl

NIEUWE ABONNEMENTEN

Opgave bij Koninklijke Van Gorcum BV
Abonnees ontvangen een factuur

ABONNEMENTSPRIJS

Nederland en België:
Particulier € 50,50
Instelling € 58,-
Student € 41,- (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 22,50 (1 jaar)
Buitenland:

Particulier € 72,50
Instelling € 82,-
Student € 61,-

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

Losse nummers € 7,50 excl. portokosten

ADVERTENTIE-TARIEVEN

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

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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

Inhoud mei 2004

J.W.VAN DER MEULEN

**Centraal-Europa's toetreding tot de EU:
een drama van onkunde en vooroordeel** 229

ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

AGNES VAN ARDENNE-VAN DER HOEVEN

Grensverlegging in Ontwikkelingssamenwerking 231

PAUL HOEBINK

**Van klippen en kappen: de Nederlandse
ontwikkelingssamenwerking onder Agnes van Ardenne** 238

PITOU VAN DIJCK & GERT OOSTINDIE

De toekomst van de ontwikkelingsrelatie met Suriname 245

HEIN DE HAAS

**Migratie en ontwikkeling:
mythen, nuances en nieuwe inzichten** 252

DISCUSSIE-DOSSIER

KEES HOMAN

Bevordering stabiliteit mag best wat ontwikkelingsgeld kosten 258

UTE SEELA

Nederland moet inzetten op civiele macht 261

BESPREKINGSARTIKELEN

J.H. SAMPIEMON

Amerika als brenger van evenwicht, bij gebrek aan beter 263

ANDRÉ RAS

**Tijdelijk *Imperium Americanum*: overgang van anarchie naar orde:
naar aanleiding van Kaplans ontwikkelingsgang** 268

BOEKBESPREKINGEN

WIL HOUT OVER

Opmerkelijke steunverklaring voor ontwikkelingsamenwerking 272

ROSEMARIJN HOEFTE OVER

De 'belaste relatie' vanuit Nederlands en Surinaams perspectief 274

EELKO HOOIJMAAIJERS OVER

Islam in het Egyptisch en Jordaans politiek discours 276

KAREL VAN HOESTENBERGHE OVER

Kapitaalbewegingen en armoede 278

AGENDA

279

SIGNALEMENTEN

280

SUMMARIES

282

Centraal-Europa's toetreding tot de EU: een drama van onkunde en vooroordeel

J.W. VAN DER MEULEN

'Nur der Irrtum ist das Leben
Und das Wissen ist der Tod'
Schiller, *Kassandra*

VIJFTIEN JAAR SINDS IN HET VOORMALIGE OOSTBLOK DE eerste omwentelingen tot stand kwamen, zijn acht Centraal-Europese landen tot de EU toetreden. Aan deugdelijke voorbereiding heeft het niet ontbroken. Sterker nog: nooit in de geschiedenis van de EU zijn aan een uitbreiding zoveel geld en menskracht besteed als aan de huidige. Dit heeft niet alleen te maken met de omvangrijke armoede en achterstanden in Midden-Europa, maar ook met de snelle groei van het EU-*acquis* in de afgelopen tien jaar. Hoe dan ook, in de periode 2000-2002 stelde de EU in het kader van het PHARE-programma 1,1 miljard euro per jaar ter beschikking. Daar kwamen nog de fondsen bij voor agrarische ontwikkeling (0,54 miljard) en structuurbeleid (1,08 miljard), alsmede de kredieten van de Europese Investeringsbank. Over de vorderingen van de kandidaat-landen bracht de Europese Commissie tussen 1998 en 2003 jaarlijks uitvoerig rapport uit, en meestal in waarderende zin.

Maar toch, naarmate de uitbreiding dichterbij kwam, groeide binnen de EU de twijfel, zowel onder de bevolking als bij veel politieke leiders. Passages in de rapportage van de Commissie over een aantal aandachtspunten – corruptie, voedselveiligheid, rechtspraak, een zwak bestuursapparaat, de douaneunie, gebrekkige grenscontroles, staatssteun, landbouw, milieu – kregen aan de vooravond van de beslissende top van Kopenhagen (december 2002) alle aandacht. In een latere fase uitte onder meer de Nederlandse minister Zalm zijn zorgen over de kosten van de uitbreiding. Ook de besluitvaardigheid van een EU met 25 leden was onderwerp van discussie.

De Centraal-Europese landen hebben aan dit alles de indruk overgehouden dat ze niet echt welkom zijn. Voor extra verbittering zorgde begin 2003 president Chirac, met zijn opmerking dat hun steun aan het Amerikaanse optreden in Irak aantoonde dat ze eigenlijk nog niet rijp waren voor de EU. De Duitse minister Joschka Fischer had al eerder voor opschudding

gezorgd door zijn waarschuwing voor chaos in Midden-Europa indien de toetreding niet door zou gaan. Alsof dit het belangrijkste motief voor EU-uitbreiding was.

Eén en ander staat in opvallend contrast met de houding van de EU-landen kort na de omwentelingen van 1989. In verscheidene bilaterale akkoorden met zojuist vrij geworden partners in de regio stond een passage over toetreding. Zo beloofde Duitsland in het vriendschapsverdrag met Polen (1991) dit proces 'nach Kräften' te zullen bevorderen. De preambules van de associatieakkoorden, die onder meer voorzagen in liberalisering van de handel, spraken eveneens van een toekomstig lidmaatschap. Premier Kok uitte al in 1994 tijdens een tafelrede de hoop dat de voorwaarden van Poolse toetreding nog vóór het jaar 2000 vervuld zouden zijn.

De plotselinge aarzelingen, en het opwerpen van belemmeringen tegen onder meer het vrije personenverkeer, worden in Centraal-Europa vrij algemeen beschouwd als uitingen van een al tientallen jaren bestaand onbegrip en vooroordeel. Nu zou het te ver gaan de houding van thans gelijk te stellen aan die tijdens het interbellum, toen de jonge Midden-Europese landen beschouwd werden als oorden van blijvende onderontwikkeling en instabiliteit. Zo rapporteerde de Nederlandse gezant in Warschau, Van Son, eind 1925 over het functioneren van het Poolse parlement: 'De gebeurtenissen der laatste weken hebben aangetoond dat eene forschen hand hier meer tot stand zou kunnen brengen dan 444 afgevaardigden.' Hij meende voorts: 'Aan doorzettingskracht ontbreekt het de Polen volkomen.' Gezant Van Nagell in Boekarest achtte stelselmatige omkoperij en onrechtmatige bevoorrechtiging typerend voor de Roemenen, die hij kwalificeerde als 'dit met alle slechte eigenschappen der Oosterlingen behepte volk'. Natuurlijk, dit soort uitlatingen zal men in de hedendaagse diplomatieke berichtgeving niet aantreffen. Mede door massatoeris-

me naar Praag en het Balatonmeer, door handelscontacten en door de komst van Poolse klusjesmannen is de kennis ook bij het bredere publiek sterk toegenomen. Maar tegelijk roept de regio – vaak aangeduid als ‘het Oostblok’ – nog steeds associaties op met drankzucht, criminaliteit en boerenkarren getrokken door knoestige paarden. ‘Verdachte had een Oost-Europees accent’, stond in een recent politierapport te lezen. En hoeveel mensen in West-Europa weten eigenlijk dat één van de eerste plannen voor Europese integratie in 1940 in Londen gelanceerd werd door de Poolse premier Sikorski en de Tsjechoslowaakse president Beneš?

Helaas, ook in Midden-Europa zijn onkunde en onbegrip wijd verbreid. De eerste verzoeken om EU-lidmaatschap, begin jaren '90, werden volgens opiniepeilingen door zo'n 80% van de bevolking enthousiast gesteund. Dezelfde peilingen wezen echter uit dat slechts 55% voorstander was van de vrije-markteconomie; een kwart leefde in de illusie dat afwijzing van de markteconomie moeiteloos met een EU-lidmaatschap te combineren viel. De wens lid te worden had ook in de hieropvolgende jaren vaak weinig met de inhoud van de EU-integratie te maken. De Baltische landen, die tot 2001 van Moskou geen NAVO-lid mochten worden, deden vooral aanzoek om redenen van veiligheid. Grote delen van het publiek zagen de toetreding in termen van ‘terugkeer naar Europa’, of beschouwden de Unie als een logische uitweg uit de talrijke binnenlandse problemen. Velen meenden dat het lidmaatschap automatisch welvaart en werk zou opleveren.

Uiteraard is dit nog maar de vraag. Het uitgebreide stelsel van EU-regels en -voorschriften zal voor de nieuwe lidstaten hoge kosten met zich brengen, zeker op milieugebied en in de sociaal-economische sfeer. Volgens sommige schattingen belopen de kosten van overname van het *acquis* voor Hongarije (eenmalig) 120% van het jaarlijkse bruto nationaal inkomen. Of vrijere handel voor de kwetsbare economieën een zegen is, mag betwijfeld worden; of buitenlandse investeringen goed zijn voor de werkgelegenheid, is eveneens onzeker. Vaststaat wél dat de prijzen in de winkels zullen stijgen, wat vooral voor pensioen- en uitkeringstrekkers onaangenaam nieuws is. Tijdens de referendumcampagnes in 2003 wisten de regeringen vooral meerderheden achter zich te krijgen door omvangrijke subsidies (landbouw- en structuurfondsen) vanuit Brussel in het vooruitzicht te stellen. Op papier kunnen de overdrachten tussen 2004 en 2006 40,8 miljard euro bedragen. Maar of ze inderdaad worden geëffectueerd, hangt mede af van het vermogen van de ontvangende instanties de uitvoerige vragenlijsten naar behoren in te vullen. Daar zijn in elk geval computers voor nodig, en de meeste Centraal-Europese boeren kunnen zich zo'n apparaat niet permitteren.

Teleurstellingen als de toetreding eenmaal een feit is, lijken dus onvermijdelijk. Dit kan in de nieuwe lidstaten zelf leiden tot groeiende eurosceptis en verkiezingswinsten van populistische partijen. In Brussel zullen nieuwe delegaties in de ministerraden de permanente behoefte kunnen voelen zich nationaal te profileren, en zo bij het eigen publiek althans de indruk weg te nemen dat de oude onderwerping aan Moskou heeft plaatsgemaakt voor overheersing door Brussel. Veelzeggend was de kreet ‘Nice of de dood’, waarmee Polen zich tegen een nieuwe stemmenverdeling heeft verzet. Hiermee werd haast gesuggereerd dat de rest van Europa de intentie had Polen te liquideren. Poolse politici deden het bovendien voorkomen alsof de wijze van optreden van de regering-Miller een volstrekt normale zaak is in Brussel. ‘De beginselen van nationaal egoïsme staan bij iedere lidstaat voorop,’ zo formuleerde één van hen het. Millers verzet tegen de in Nice overeengekomen stemmenverdeling ontmoette onder de bevolking brede steun, maar deze viel deels toe te schrijven aan foute voorlichting van de kant van de overheid.

Er is de afgelopen weken vaak opgemerkt dat EU-leiders geen andere keus hebben dan, nu de toetreding een feit is, de nieuwe partners met een ruime mate van hartelijkheid te bejegenen. Ongetwijfeld zal deze hartelijkheid de komende jaren zwaar op de proef worden gesteld. De toetredende landen hebben, om te beginnen, nog nauwelijks ervaring opgedaan met de nationale coördinatie van het EU-beleid – een bezigheid die ook voor de huidige lidstaten verre van eenvoudig is gebleken. In de tweede plaats hebben ze geen enkele ervaring met het dagelijkse streven naar consensus, waardoor de EU gekenmerkt wordt. De consensus in het communistische tijdvak kwam tot stand door oekazes uit Moskou. De onderhandelingen over EU-toetreding bestonden hoofdzakelijk uit lange uiteenzettingen van EU-kant over de inhoud van het *acquis*. Samenwerking tussen de Midden-Europese landen onderling is tot dusver nauwelijks van de grond gekomen.

De EU zal zich dus moeten voorbereiden op een lange reeks wrijvingen en misverstanden. Niettemin mag worden verwacht dat de nieuwe lidstaten na verloop van tijd zelf zullen inzien dat ze – als armlastige landen gelegen in een instabiel deel van Europa – zelf alles te winnen hebben bij hechte samenwerking. De naïeve gedachte van Polen dat er met het blokkeren van besluiten en een beroep op de speciale band met de Verenigde Staten nationaal voordeel valt te behalen, is ook in het eigen land voorwerp van groeiende kritiek. Aan de EU-leiders dus de taak dit gewenningsproces zoveel mogelijk te bevorderen. ■

Over de auteur

DRS J.W.VAN DER MEULEN is als Midden- en Oost-Europadeskundige verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

Grensverlegging in Ontwikkelingssamenwerking

AGNES VAN ARDENNE-VAN DER HOEVEN

GLOBALISERING STELT NIEUWE EISEN AAN ontwikkelingsamenwerking. Zij biedt kansen en mogelijkheden voor bepaalde delen van de wereld enerzijds, maar leidt anderzijds tot grotere ongelijkheid. Bepaalde regio's, zoals Sub-Sahara Afrika, worden verder op achterstand gezet. De kloof tussen de profiterende en de verliezende landen, alsmede de verschillen binnen landen, nemen toe. De toegenomen onderlinge samenhang van tal van vraagstukken stelt nieuwe eisen aan armoedebestrijding. De traditionele, klassieke ontwikkelingsamenwerking schiet te kort en een andere aanpak is vereist. Globalisering vergt een brede ontwikkelingsagenda en nieuwe partners. De ontwikkelingsagenda kan zich niet beperken tot opbouw van de sociale sectoren, maar dient zich tevens uit te strekken tot coherentie thema's als handel, landbouw, investeringen, vrede en veiligheid en migratie. Een integrale benadering is vereist. Nieuwe partners zijn te vinden bij particuliere organisaties en het bedrijfsleven, aangezien samenwerking van overheid tot overheid onvoldoende zoden aan de dijk zet om tot drastische armoedevermindering te komen.

Verbreiding van de agenda voor het Nederlandse ontwikkelingsbeleid was de voornaamste drijfveer voor de beleidsnotitie *Aan elkaar verplicht. Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015*, die eind vorig jaar naar de Tweede Kamer is gestuurd.¹ Handel, landbouw, het ondernemersklimaat en de rol van het bedrijfsleven, vrede en veiligheid en migratie zijn de nieuwe thema's. Een minister voor Ontwikkelingssamenwerking moet zich met een scala aan beleidsterreinen bezighouden om meer effectiviteit en resultaat te bereiken. Dat brengt 'kosten' met zich, want elke vorm van samenwerking vraagt zijn prijs in termen van beïnvloeding van het ontwikkelingsbeleid door andere partijen (ministeries, particuliere sector) of in

Globalisering heeft het takenpakket voor ontwikkelingsamenwerking sterk vergroot. De bredere ontwikkelingsagenda noopt tot grensverlegging en het zoeken van nieuwe partners, zoals bedrijfsleven en particuliere organisaties.

geld. Ontwikkelingsamenwerking kan niet louter vragende partij zijn. Het principe van wederkerigheid geldt ook hier. In dit artikel wordt ingegaan op het hoe en waarom van de brede ontwikkelingsagenda, hoe voor de diverse thema's hieraan invulling wordt gegeven en welke resultaten worden beoogd.

Effectieve ontwikkelingsamenwerking en coherentiebeleid

Duurzame armoedebestrijding vergt meer dan effectieve hulp. De omvang en de invloed van de officiële ontwikkelingshulp zijn beperkt in vergelijking met de (positieve of negatieve) ontwikkelingseffecten van exportopbrengsten, leningen, directe investeringen en concurrentievervalsende subsidies in de OESO-landen. In het Nederlandse ontwikkelingsbeleid is dit tot nog toe onvoldoende onderkend, terwijl juist bij deze dossiers de belangrijkste winst te boeken valt. Coherent beleid in de ontwikkelde landen en eerlijke internationale spelregels zijn dus minstens zo belangrijk. Markttoegang voor producten uit ontwikkelingslanden stelt deze landen in de gelegenheid de inkomsten te verwerven die hun nu onthouden worden. Jaarlijks lopen de ontwikkelingslanden miljarden euro's mis als gevolg van subsidies en handelsbarrières.

Coherent en 'ontwikkelingsvriendelijk' beleid op

andere beleidsterreinen in ontwikkelde landen is daarom van groot belang. OS-coherentie betekent het uitdrukkelijk meewegen van de belangen van ontwikkelingslanden en het systematisch bevorderen van wederzijdse versterkende acties binnen het overheidsbeleid. Dat betekent ook hulp voor handel om ontwikkelingslanden in staat te stellen metterdaad gebruik te maken van handelskansen. Nederland manifesteert zich meer dan voorheen op deze terreinen, hetgeen betekent dat de minister voor Ontwikkelingssamenwerking zich nadrukkelijk bemoeit met de handels- en landbouwdossiers en met relevante beleidsterreinen van andere collega-ministers.

Handel

Voor de eerste maal maakte vorig najaar een minister voor Ontwikkelingssamenwerking deel uit van de Nederlandse delegatie naar de WTO-onderhandelingen, om in Cancún de Nederlandse standpuntbepaling ook de belangen van de ontwikkelingslanden te laten meewegen. Ontwikkelingssamenwerking volgt twee sporen in dit dossier: enerzijds het zoveel mogelijk wegnemen van de handelsbarrières ten behoeve van de ontwikkelingslanden, anderzijds het vergroten van het concurrentievermogen van de ontwikkelingslanden zodat hun produkten meer kans maken op de wereldmarkt. Zo verleent Nederland ondersteuning bij de opbouw van douane, van informatiesystemen over exportmarkten, infrastructuur en instituties op het gebied van produktnormen en -standaarden. Op het eerste gezicht zijn dit voor ontwikkelingssamenwerking geen voor de hand liggende onderwerpen. Toch zijn dit onmisbare voorwaarden voor ontwikkelingslanden om op de regionale en internationale markt te kunnen concurreren.

Met het mislukken van de WTO Ministeriële Conferentie in Cancún (september 2003) ging helaas kostbare tijd verloren voor de wereldhandelsronde. Positief was het zelfbewuste optreden van de ontwikkelingslanden, die ook een rol opeisen in de herstart van de onderhandelingen. Nederland stimuleert dit actieve optreden. Zo zijn onlangs de Directeur-Generaal Internationale Samenwerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken en de Directeur-Generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen van het ministerie van Economische Zaken gezamenlijk naar Oost-Afrika gereisd, om over de handelsbesprekingen en bevordering van de handel tussen Afrikaanse landen van gedachten te wisselen en afspraken te maken over bilaterale samenwerking.

Nederland zet verder gericht in op verbetering van het ondernemersklimaat. In alle 36 partnerlanden is in samenwerking met het lokale bedrijfsleven een *scan* uitgevoerd naar knelpunten op dit vlak, zoals

corruptie, ontbrekende wet- en regelgeving en andere obstakels. Dit sluit nauw aan bij onze ondersteuning voor goed bestuur en het respecteren van mensenrechten. In op maat gesneden programma's wordt per partnerland gewerkt aan de geconstateerde knelpunten. In enkele partnerlanden is daartoe al een begin gemaakt. Zo werkt Nederland in Sri Lanka mee aan het opzetten van regionale Kamers van Koophandel, wordt in Macedonië en Ghana een kadaster opgezet en wordt in Tanzania, samen met andere donoren, gewerkt aan versterking van het bankwezen, belastingfaciliteiten en verzekeringsstelsels. Deze exercitie zal niet in alle partnerlanden even succesvol verlopen. Sommige landen hebben nu eenmaal een betere uitgangspositie dan andere. Bovendien heeft de regering in *Aan elkaar verplicht* vooral voor de allerarmste landen gekozen. Desondanks wordt in alle partnerlanden werk gemaakt van bevordering van een goed ondernemersklimaat – dat is immers onontbeerlijk voor duurzame economische groei. Het moge duidelijk zijn dat vanwege deze verscheidenheid de resultaten niet overal even succesvol zullen zijn.

Coherentie

Internationaal scoorde Nederland in 2003 het beste op het gebied van samenhangend ontwikkelingsbeleid ten gunste van mondiale armoedebestrijding, OS-coherentie. Dit bleek uit de coherentie-index van het Centre for Global Development, die de OESO-landen beoordeelt op de effecten van hun inspanningen in hulp, handel, directe investeringen, milieu, migratie en vrede en veiligheid. Het is de ambitie van dit kabinet deze topospositie te behouden en coherentie hoger op de internationale agenda te krijgen. Mede daarom heeft Nederland een informeel OS-coherentienetwerk opgezet om binnen de EU via coalities aan beleidsbeïnvloeding te doen en resultaten te bereiken in concrete dossiers van het EU-beleid en bij de EU-opstelling in internationale onderhandelingen, zoals het afbreken van katoensubsidies.

Coherentie begint in Den Haag én in Brussel. In de regeringsnotitie *Beleidscoherentie Landbouw-Ontwikkelingssamenwerking* zijn verscheidene coherentiedossiers voor verbeterde markttoegang voor produkten uit ontwikkelingslanden en landbouwhervormingen in de EU en de WTO geïdentificeerd.² Bij de beoordeling van nieuwe wet- en regelgeving uit Brussel en in de interdepartementale coördinatie voor de Nederlandse standpuntbepaling in de Europese Unie wordt een 'coherentietoets' toegepast. De belangen van de ontwikkelingslanden worden sinds enige tijd door Nederland dus stelselmatig en consequent meegewogen. Internationaal, zowel in de EU als in de WTO, heeft Nederland zich met diverse coherentiedossiers

geprofileerd: hervorming van het EU-suikerbeleid; vermindering van handels- en produktieverstorende subsidies in de katoensector in de Verenigde Staten en de EU; gevolgen van te strenge produktnormen voor export vanuit ontwikkelingslanden; internationale randvoorwaarden voor duurzaam visserijbeleid; toegang tot betaalbare medicijnen voor arme landen (TRIPS en medicijnen); en het wapenexportbeleid van de EU in relatie tot ontwikkelingslanden. Een heldere profilering ten gunste van de ontwikkelingslanden ligt binnenslands natuurlijk niet voor alle dossiers even eenvoudig: katoen ligt minder gevoelig dan suiker, waar Nederlandse boeren belangen hebben. Voor een minister voor Ontwikkelingssamenwerking vraagt dat zorgvuldig manoeuvreren.

Vrede, veiligheid en ontwikkeling

Ontwikkeling en veiligheidsvraagstukken hangen nauw met elkaar samen: zonder veiligheid en stabiliteit geen duurzame ontwikkeling. Omgekeerd is dit ook het geval. Te lang zijn veiligheidsbeleid en ontwikkelingssamenwerking gescheiden werelden geweest. Veiligheid werd vertaald in militaire activiteiten en als onderwerp van militaire organisaties beschouwd. Ontwikkelingssamenwerking wenste zich niet in te laten met veiligheidsvraagstukken. De beëindiging van de statische verdeling van invloedssferen in de wereld na de Koude Oorlog en een toenemend aantal conflicten tussen en binnen ontwikkelingslanden maken deze stellingname niet langer houdbaar. Deze koerswijziging in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid heeft kritische reacties losgemaakt; gevreesd wordt dat ontwikkelingsgelden zullen worden gespenseerd voor de inzet van Nederlandse militairen bij vredesmissies. Daarvan is geen sprake. De inzet is ontwikkelingsrelevante veiligheidsactiviteiten te financieren waarvoor nu geen middelen beschikbaar zijn.

In Afrika woont één op de vijf mensen in conflictgebieden. In Afrika en Azië kwamen tussen 1989 en 2000 ruim vier miljoen mensen om in dergelijke gewapende conflicten. De gemiddelde burgeroorlog leidt ertoe dat 30% meer mensen onder de armoedegrens terechtkomen, door de Wereldbank 'development in reverse' genoemd. Voor veel ontwikkelingslanden staan conflicten en instabiliteit duurzame armoedebestrijding in de weg. Andersom kan duurzame vrede niet worden bereikt zonder duurzame ontwikkeling. Gebrek aan basisbehoeften zal altijd leiden tot conflicten en spanningen in samenlevingen. Zo zal in 2025 tweederde van de wereldbevolking te kampen hebben met een tekort aan water – met als gevolg conflicten over de toegang ertoe en het beheer ervan.

Internationaal wordt deze samenhang ook al gerui-

me tijd erkend, zoals onder andere bleek uit het Brahim-rapport, *Agenda 2000* van VN-secretaris-generaal Kofi Annan en het Wereldbank-rapport *Civil War and Development Policy*. In het Verenigd Koninkrijk leidde dit tot de oprichting van het *African Fund* en de *Conflict Prevention Pool*, waarmee veiligheidsactiviteiten ondersteund kunnen worden. De Europese Unie kent sinds enige tijd de *Peace Facility*, eveneens bedoeld om vergelijkbare programma's te financieren. De Nederlandse regering heeft hiervoor het Stabiliteitsfonds ingesteld. Het unieke van al deze instrumenten is dat daarmee processen van vrede, veiligheid en ontwikkeling ondersteund kunnen worden.

Ontwikkelingssamenwerking doet het nodige op het gebied van vrede en veiligheid: conflictpreventie, conflictbemiddeling, noodhulp, het sturen van waarnemers, civiel-militaire samenwerking en wederopbouwactiviteiten. Toch is een extra inspanning vereist. Het wordt steeds duidelijker dat hervorming en ondersteuning van de veiligheidsector in post-conflictlanden onontbeerlijk zijn voor duurzame stabiliteit. In de doorslaggevende fase na een conflict zijn ontwapening, reïntegratie van de voormalige soldaten, een goed functionerend politieapparaat en omvorming en verkleining van het leger onder civiele controle noodzakelijk om te voorkomen dat een land weer terugvalt. Nederland wil graag meer activiteiten op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling.

OESO/DAC-discussie Diverse ontwikkelingsrelevante activiteiten op dit snijvlak worden niet als zodanig erkend volgens de OESO-normen. Zo stopt ontwikkelingsrelevantie bij de civiele kant van de veiligheidsector (politie). De even zo relevante herstructurering van de militaire kant valt hier niet onder. Dat was logisch in de Koude Oorlog, maar de toename van binnenstatelijke en regionale conflicten maakt een integrale benadering van de veiligheidsector noodzakelijk.

Daarom heeft Nederland dit bij het *Development Assistance Committee* (DAC) van de OESO ter discussie gesteld. Tevens zijn de eventuele financiering van vredesoperaties uitgevoerd door ontwikkelingslanden zelf in ontwikkelingslanden en ook die van onderdelen van vredesoperaties van niet-ontwikkelingslanden in ontwikkelingslanden op de agenda geplaatst.

Met de financiering van door ontwikkelingslanden uitgevoerde vredesoperaties worden deze landen in staat gesteld zelf verantwoordelijkheid te nemen voor vredesoperaties en wordt hun capaciteit daartoe vergroot. De onlangs opgerichte *African Standby Force* van 15.000 militairen zou voor dit soort operaties kunnen worden ingezet. Tot onderdelen van vredesoperaties van niet-ontwikkelingslanden in ontwikkelingslanden behoren zaken als inzameling en vernietiging van wapens, het voorkomen van de rekrutering

van kindsoldaten en training van militaire eenheden van die landen in het uitvoeren van vredesoperaties. Deze activiteiten zijn zeer relevant voor ontwikkeling en zouden daarom ondersteund moeten worden, ook als zij worden uitgevoerd door 'onze' soldaten in vredesoperaties, omdat zij in sommige situaties daarvoor de meest aangewezen persoon zijn.

Het aanzwengelen van deze discussie bij het DAC heeft veel argwaan gewekt. Gaat ontwikkelingssamenwerking voor de kosten van vredesoperaties opdraaien en zaken betalen die eigenlijk voor rekening van het ministerie van Defensie zijn? Dat is niet aan de orde; op geen enkele manier zullen volledige operaties van westerse landen uit ontwikkelingsgeld worden betaald. Daar ligt een duidelijke grens. De activiteiten die thans bij DAC ter discussie staan, worden nu niet uitgevoerd, omdat er eenvoudig geen financiering voor is. Dat leidt tot de curieuze situatie dat de oprichting van politie-eenheden in Afghanistan wél en de herstructurering van militaire eenheden niet uit ontwikkelingsgeld betaald mag worden. Zolang echter de 250.000 manschappen, die onder verschillende krijgsheren vallen, niet zijn omgevormd tot een nationaal aangestuurd leger onder civiele controle, zal de huidige instabiliteit voortduren. Van een verschuiving van kosten van Defensie naar Ontwikkelingssamenwerking is dus geen sprake. De leden van de DAC hebben op 16 april jl. besloten een aantal activiteiten die betrekking hebben op de civiele kant van de veiligheidssector voortaan als officiële ontwikkelingshulp te rekenen. Over militaire activiteiten wordt de discussie voortgezet en dit zal op de agenda staan van de High Level Meeting van de DAC in 2005.

Januari jl. heb ik, samen met minister Kamp, een bezoek gebracht aan Liberia, Soedan en Kenia, de eerste gezamenlijke reis van een minister van Defensie en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking naar Afrika. Thans worden de mogelijkheden verkend voor verdere samenwerking tussen Ontwikkelingssamenwerking en het ministerie van Defensie, mede omdat Defensie voor zichzelf mogelijk een taak ziet weggelegd bij bevordering van de stabiliteit in Afrika. Juist met het oog op hervorming van de veiligheidssector kan de inzet van militaire expertise zinvol zijn. Mogelijke samenwerkingsactiviteiten zijn: plaatsing van defensie-attachés in een aantal Afrikaanse hoofdsteden; een school voor vredesoperaties in Zuid-Afrika, die ook toegankelijk is voor andere Afrikaanse landen; inzet van defensiedeskundigen bij de hervorming van de veiligheidssector en bij programma's voor *Disarmament, Demobilisation and Reintegration* (DDR); en gezamenlijke oefeningen voor vredesoperaties in Afrika. Dit leidt niet tot militarisering van ontwikkelingsamenwerking, wel tot optimale benutting van de diverse capaciteiten op veiligheidsgebied ten gunste

van duurzame armoedebestrijding. Voor koudwater-vrees is dus geen reden.

Migratie en ontwikkelingssamenwerking

Migratie is een thema dat volop in de belangstelling staat en ook voor Ontwikkelingssamenwerking relevant is. Ontwikkelingssamenwerking kan op de volgende manieren bijdragen aan het migratievraagstuk: bevorderen van positieve effecten voor ontwikkelingslanden; tegengaan van de negatieve gevolgen voor ontwikkelingslanden; beheersen van migratie naar het Noorden; en faciliteren van terugkeer.³

Zuid-Noordmigratie De mogelijkheden voor Ontwikkelingssamenwerking om bij te dragen aan het beheersen van migratie zijn beperkt en afhankelijk van de reden van vertrek. Een kwart van de migranten komt uit *conflictgebieden*, driekwart vertrekt om *economische redenen*. In het eerste geval zijn de mogelijkheden voor directe beïnvloeding door Ontwikkelingssamenwerking groter dan in het tweede geval. Programma's voor goed bestuur, conflictpreventie, noodhulp, ondersteuning van post-conflictlanden en wederopbouwprogramma's dragen bij aan de stabilisering van conflictgebieden, zodat mensen zich niet genoodzaakt zien hun land te ontvluchten. In het tweede geval zijn de mogelijkheden van ontwikkelingssamenwerking minder evident. De belangrijkste migratielanden (Mexico, Marokko, Egypte, Turkije, Filipijnen) zijn middeninkomenslanden. Directe armoedebestrijding en afbraak van tariefmuren vergroten de economische mogelijkheden in ontwikkelingslanden en vormen dus in beginsel welkome bijdragen aan het voorkomen van migratie. Onderzoek wijst evenwel uit dat toename van economische groei in ontwikkelingslanden in eerste instantie migratie bevordert.

Positieve en negatieve effecten voor ontwikkelingslanden Migrant maken grote bedragen over naar hun land van herkomst, de *remittances*. In 2002 stuurden migranten over de hele wereld tussen 88 en 200 miljard dollar naar huis – veel meer dan de officiële 57 miljard dollar ontwikkelingshulp. Voor ontwikkelingslanden zijn het waardevolle buitenlandse valuta. Deze gelden worden onder meer geïnvesteerd in huisbouw, gezondheidszorg en scholing. Verlaging van de transactiekosten – de overmakingen worden door een klein aantal banken en tussenpersonen verzorgd – zou de opbrengst nog groter kunnen maken. Twijfelachtig is of deze overmakingen efficiënter ingezet kunnen worden door aan te sluiten bij reguliere ontwikkelingsprogramma's. Het zijn immers particuliere middelen.

De 'brain drain' heeft voor ontwikkelingslanden een negatief en een positief effect: hoger opgeleiden

die het land zelf hard nodig heeft, vertrekken, maar zij zorgen tevens voor de genoemde 'remittances'. Ontwikkelingssamenwerking kan op de 'brain drain' geen directe invloed uitoefenen. Op beperkte schaal, gericht ingezet op bepaalde beroepsgroepen, kan salarissuppletie enig soelaas bieden, maar dit kan nooit op grote schaal worden toegepast. 'Brain drain' kan 'brain gain' worden indien migranten op enig moment terugkeren naar hun land van herkomst en zo hun kennis en werkervaring meenemen.

Inzet van OS-middelen bij opvang en terugkeer De problemen die ontwikkelingslanden ervaren bij de opvang van vluchtelingen, bijvoorbeeld Tanzania, stellen de problemen in het Noorden in de schaduw. Om die reden is Nederland al jaren een van de grootste donoren van de vluchtelingenorganisatie van de Verenigde Naties, de UNHCR. Bescherming in de regio is de laatste jaren hoger op de internationale agenda gekomen. Deze meer structurele vorm van opvang van vluchtelingen heeft belangrijke voordelen: vluchtelingen kunnen in hun eigen regio blijven en na een conflict sneller terugkeren naar hun eigen land en meewerken aan de wederopbouw; en de kosten van opvang zijn aanzienlijk lager, zodat veel meer mensen kunnen worden geholpen voor hetzelfde geld.⁴ Het 'Conventie Plus'-initiatief van de UNHCR om het internationale beschermingsregime te versterken door strategische inzet van hervestiging, het voorkomen van Zuid-Zuidmigratiestromen en gerichte inzet van ontwikkelingshulp wordt door Nederland ondersteund. Verder doet Nederland mee aan *pilot*-projecten voor bescherming in de regio in het kader van de Europese Unie, samen met het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, de Europese Commissie en de UNHCR.⁵ Internationale samenwerking op dit vlak komt echter helaas nog te langzaam op gang.

Ontwikkelingssamenwerking heeft een bescheiden rol bij de *terugkeer* van migranten. Op beperkte schaal worden terugkeerprojecten financieel ondersteund. In de *Terugkeernota* (november 2003) is besloten dat hiervoor een bescheiden hoeveelheid OS-middelen kan worden ingezet. Tevens is nadere aansluiting van terugkeerprojecten op wederopbouwprogramma's een optie. Een *stick and carrot*-benadering voor herkomstlanden die al dan niet medewerking verlenen aan het terugnemen van de eigen onderdanen, is maar in beperkte mate mogelijk. De belangrijkste herkomstlanden zijn immers geen landen waarmee Nederland een bilaterale samenwerkingsrelatie onderhoudt.⁶

Migratie is een van de prangendste vraagstukken als gevolg van de globalisering, met grote gevolgen juist ook voor ontwikkelingslanden. Maar migratie is tevens een heel complex vraagstuk, waaraan ontwikkelingssamenwerking slechts op onderdelen en in beperkte mate een bijdrage kan leveren. Het is de taak

van ontwikkelingssamenwerking het migratievraagstuk vanuit de belangen van de ontwikkelingslanden te benaderen. Louter beheersing van de migratie naar het Noorden kan niet het doel zijn.

Nieuwe partners: de particuliere sector

Het Nederlandse ontwikkelingsbeleid is traditioneel sterk gericht op samenwerking van overheid tot overheid. Dit is een te eenzijdige benadering, die de belangrijke rol van het bedrijfsleven en de particuliere organisaties in duurzame armoedebestrijding, zowel hier als in de ontwikkelingslanden zelf, nog te veel onbenut laat. Het ontbreken van een goed functionerende overheid in veel ontwikkelingslanden maakt bovendien het inschakelen van andere niveaus in de samenleving noodzakelijk.

Samenwerking met het bedrijfsleven was lange tijd ongepast, omdat bedrijven nu eenmaal een winstoogmerk hebben dat niet verenigbaar leek met de belangen van ontwikkelingslanden. Particuliere organisaties werden als te kleine spelers beschouwd, niet gericht op de overheid in ontwikkelingslanden en dus minder relevant. Activiteiten van overheden, bedrijfsleven en particuliere organisaties kunnen elkaar aanvullen en versterken, elk vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheden. Zonder inschakeling van de particuliere sector kan armoedebestrijding niet effectief zijn. Dit vraagt bovendien van de Nederlandse overheid én de partners een andere houding. De samenwerking met het bedrijfsleven en particuliere organisaties zal o.a. gestalte krijgen via partnerschappen, waarin afspraken worden gemaakt over gemeenschappelijke doelstellingen en gezamenlijk te behalen resultaten.

Bedrijfsleven Ontwikkelingssamenwerking zou belangrijke kansen missen, indien de rol van het bedrijfsleven zou worden genegeerd. Het bedrijfsleven investeert 115 miljard dollar in ontwikkelingslanden. De Nederlandse regering zoekt nadrukkelijk de samenwerking met het bedrijfsleven door intensivering en uitbreiding van bestaande programma's en het ontwikkelen van privaat-publieke samenwerking. Overigens wordt de samenwerking met het bedrijfsleven ook elders gezocht. Zo heeft de VN-ontwikkelingsorganisatie UNDP onlangs een rapport uitgebracht over de rol van de particuliere sector en aangekondigd te gaan samenwerken met internationale ondernemingen. In Nederland hebben SNV, ICCO en NOVIB samenwerkingsverbanden met het bedrijfsleven opgezet. De sleutelrol van het bedrijfsleven wordt dus alom erkend.

Nederland kent diverse instrumenten voor samenwerking met het bedrijfsleven: ORET/MILIEV, PSOM, PUM en het MOL-fonds.⁷ Dit instrumentarium, dat nogal veel uiteenlopende regelingen kent, zal worden

vereenvoudigd en op onderdelen worden uitgebreid. Diverse programma's zullen voortaan van toepassing zijn voor alle partnerlanden, zodat ook de allerarmste ontwikkelingslanden voor dit programma in aanmerking komen.

Een nieuw programma voor publiek-private samenwerking maakt gezamenlijke investeringen voor projecten op het gebied van landbouw, water, energie, gezondheidszorg en biodiversiteit mogelijk. Samen met Agriterra en LTO-Nederland wordt gewerkt aan versterking van de boerenorganisaties en ondernemerschap in de landbouw in ontwikkelingslanden. In overleg met banken is een financieel platform in de maak, dat ontwikkelingslanden gaat helpen hun financiële systeem op orde te krijgen.

Laat ontwikkelingssamenwerking hiermee de oren hangen naar het bedrijfsleven en worden OS-middelen ingezet om het Nederlandse bedrijfsleven een gemakkelijke entree te verschaffen in ontwikkelingslanden? Uiteraard doen bedrijven aan de OS-programma's mee vanuit commerciële overwegingen; bedrijven moeten nu eenmaal winst maken om te kunnen voortbestaan. Met uitzondering van ORET/MILIEV kent Nederland echter geen gebonden hulp, dus van automatische bevoordeling van Nederlandse bedrijven is geen sprake. In dit geval snijdt het mes aan twee kanten: het faciliteren van bedrijven bevordert tegelijkertijd de economische bedrijvigheid in ontwikkelingslanden en draagt bij aan kennisoverdracht die voor duurzame economische groei daar onontbeerlijk zijn. Besteding van OS-middelen voor dit doel is het geld dus dubbel en dwars waard. Bovendien zien nogal wat bedrijven het als hun maatschappelijke taak bij te dragen aan het welzijn van de plaatselijke bevolking; zij bouwen bijvoorbeeld scholen of ziekenhuizen. Zo heeft een aantal grote *multinationals* in Afrika programma's opgezet voor HIV/Aidsbestrijding.

Particuliere organisaties De particuliere organisaties kunnen traditioneel op aanzienlijke financiële ondersteuning van de Nederlandse overheid rekenen. Veel van deze organisaties zijn voortgekomen uit zending en missie en/of vinden hun wortels in de Nederlandse samenleving. Dit bepaalt de kracht van deze organisaties en hun belang voor het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking onder de Nederlanders. De grote waarde van deze organisaties is drieledig. In de *eerste* plaats vervullen ze een onvervangbare rol bij de maatschappijopbouw in ontwikkelingslanden en bevorderen ze daar het ontstaan van een maatschappelijk middenveld door ondersteuning van organisaties als vakbonden, vrouwenorganisaties, kerken e.d. In de *tweede* plaats kunnen ze via hun eigen kanalen actief zijn in die landen of gebieden waar samenwerking van overheid tot overheid niet (meer) mogelijk is, zoals thans in Zimbabwe. In de *derde* plaats beschikken particuliere

organisaties, juist vanwege hun specifieke functie, over een schat aan informatie en kennis. Een aanzienlijk deel van de Nederlandse ontwikkelingsgelden gaat naar de particuliere organisaties. De zogenaamde Medefinancieringsorganisaties (Cordaid, NOVIB, ICCO, HIVOS, Plan Nederland, Terre des Hommes) ontvangen in totaal 11% van het OS-budget. Daarnaast ontvangt een groot aantal NGO's subsidie voor uiteenlopende activiteiten in het kader van het Thematische Financieringsprogramma (TMF).

Tot nog toe hebben de Nederlandse overheid en de particuliere organisaties veelal naast en langs elkaar heen gewerkt. De echte beleidsdialoog ontbrak; er werd vooral gediscussieerd over de hoogte van de subsidie. De regering wil de samenwerking met deze organisaties op een andere leest schoeien en tot strategische afstemming van activiteiten komen op basis van meerjarige afspraken door middel van diverse vormen van uitwisseling en coördinatie: informatie- en kennisuitwisseling, op elkaar afstemmen van de particuliere en bilaterale programma's en afspraken over landen en thema's. Hier valt veel winst te behalen. Dit betekent niet dat de overheid gaat voorschrijven wat de particuliere organisaties kunnen doen. Het houdt wel in dat de activiteiten op de uiteenlopende niveaus – met behoud van ieders verantwoordelijkheid – veel beter op elkaar worden afgestemd. Zo zal optimaal gebruik kunnen worden gemaakt van de complementaire bijdrage van de particuliere organisaties. Verder zullen de organisaties meer dan tot nog toe worden afgerekend op kwaliteit, effectiviteit en resultaten. Met ingang van 2007 zullen het vaste percentage en de verdeelsleutel verdwijnen, maar zullen bedragen worden toegekend op basis van ingediende plannen en programma's. Dit zal de onderlinge concurrentie versterken, nieuwe mogelijkheden voor andere organisaties bieden en de kwaliteit en effectiviteit bevorderen.

Conclusie

In een globaliserende wereld ligt er voor ontwikkelingssamenwerking een veel groter takenpakket dan voorheen. Dat vergt modernisering van het ontwikkelingsbeleid. Het speelveld is daarmee een stuk ingewikkelder en minder overzichtelijk geworden: nieuwe terreinen en nieuwe partners. Deze brede ontwikkelingsagenda met landbouw, handel en investeringen, migratie en vrede en veiligheid, noopt tot samenwerking en het zoeken van nieuwe partners. Ontwikkelingssamenwerking staat daarmee niet langer op zich zelf en maakt meer dan ooit deel uit van het gehele regeringsbeleid. Met dit ontwikkelingsbeleid worden grenzen verkend en verlegd. Daarmee onderscheidt Nederland zich van elk ander donorland en van elke internationale instelling. Door voortdurende vernieuwing blijft

Nederland koploper op het gebied van ontwikkelings-samenwerking. ■

Noten

- 1 In het kader van dit artikel wordt alleen ingegaan op de *verbreding van de agenda*. De andere hoofdonderwerpen uit de beleidsnotitie – partnerschap; regionale benadering; Afrika; prioritaire thema's (onderwijs, reproductieve gezondheid, HIV/Aids, milieu en water); landenkeuze; en kwaliteit en effectiviteit van beleid – blijven buiten beschouwing. Zie voor de beleidsnotitie: Kamerstuk 2003-2004, 29234, nr. 1.
- 2 Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal 2002-2003, 28318, nr. 2.
- 3 In samenwerking met de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie wordt een notitie voorbereid over OS en migratie. De AIV brengt dit jaar een advies over dit onderwerp uit.
- 4 De opvang van een vluchteling in Europa kost ongeveer 10.000 dollar per jaar, de opvang door de UNHCR kost 50 dollar.

- 5 De Commissie presenteert voor het einde van 2004 nadere voorstellen over migratie en ontwikkelingssamenwerking ter uitwerking van de Raadsconclusies hierover van 5 mei 2003.
- 6 De Terugkeernota noemt Afghanistan, Angola, China, Democratische Republiek Congo, Guinee, Iran, Nigeria, Servië en Montenegro, Somalië en Syrië als de prioriteitslanden. Alleen Afghanistan is een partnerland. In de notitie inzake opname van terug- en overnameclausules in bilaterale verdragen worden de volgende partnerlanden genoemd: Albanië, Armenië, Macedonië, Mali, Bangladesh, Bosnië-Herzegovina en Jemen. Indien deze landen niet bereid blijken te zijn dergelijke clausules in bilaterale verdragen op te nemen, wordt het treffen van sancties niet uitgesloten.
- 7 ORET: Ontwikkelings Relevante Export Transacties; MILIEV: Milieu en Economische Verzelfstandiging; PSOM: Programma Samenwerkende Opkomende Markten; PUM: Project Uitzending Managers; MOL: Minst Ontwikkeld Land.

Over de auteur

AGNES VAN ARDENNE-VAN DER HOEVEN is Minister voor Ontwikkelingssamenwerking.

NGIZ

NEDERLANDS GENOOTSCHAP VOOR INTERNATIONALE ZAKEN

GENOOTSCHAPSPRIJS 2003

Herhaalde oproep: Inzendtermijn verlengd tot 1 juni 2004

Voor het afgelopen jaar 2003 stelt het NGIZ een prijs van **EUR 1.000,—** beschikbaar ter bekroning van een doctoraalscriptie over een onderwerp aangaande internationale betrekkingen na 1945.

Deze zal door een onafhankelijke jury worden toegekend aan de auteur(s) van de beste aan de jury voorgelegde scriptie.

Naar de prijs kunnen mededingen studenten in de doctoraalfase (of afgestudeerden) aan een Nederlandstalige universiteit, en Nederlanders of Nederlandstalige Belgen, in een vergelijkbare fase (of afgestudeerd) aan een buitenlandse universiteit, die in het afgelopen academisch jaar een scriptie hebben geschreven over één van de volgende onderwerpen:

- algemene vraagstukken van internationale betrekkingen, zoals de ontwikkelings-samenwerking, be- en ontwapening, het internationale geldstelsel e.d. (waarbij in de probleemstelling de internationale aspecten van deze vraagstukken centraal moeten staan);
- ontwikkelingen in de internationale machtsverhoudingen, zoals die tot uiting komen in allianties, belangrijke vredesverdragen, statensystemen, e.d.;
- de buitenlandse politiek der verschillende landen;
- de wisselwerking tussen binnenlandse en buitenlandse politiek;
- internationale organisaties en integratieproblemen;
- theorievorming over internationale betrekkingen.

De criteria op basis waarvan de jury de ingezonden scripties zal beoordelen zijn: wetenschappelijke kwaliteit; oorspronkelijkheid; presentatie en vormgeving. De scriptie moet beoordeeld zijn door een lid van het wetenschappelijk personeel van een Nederlandse of Nederlandstalige Belgische universiteit. De inzending van de scripties kan slechts geschieden door deze laatste persoon, op anonieme basis, d.w.z. dat de naam van de auteur(s) niet wordt vermeld. De scriptie moet in het Nederlands, Frans, Duits of Engels zijn gesteld en zijn getypt.

Inzendingen voor de **Genootschapsprijs 2003** dienen te geschieden aan de Secretaris van de Jury van de Genootschapsprijs, Drs P.C.J. van Grinsven, Postbus 93539, 2509 AM, 's-Gravenhage.

De scriptie mag ook digitaal worden ingezonden aan: ngiz@clingendael.nl

Van klippen en kapen: de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking onder Agnes van Ardenne

PAUL HOEBINK

ZE WAS DE FELLE WOORDVOERDER VAN het CDA op het terrein van ontwikkelingssamenwerking – zo fel, dat ze zich tijdelijk terugtrok toen de debatten met Eveline Herfkens een beetje uit de hand liepen. In juli 2002 mocht uitgerekend zij de Herfkens opvolgen die zij zo betweterig vond.¹ Die opvolging was er eerst een als staatssecretaris, maar na de roerige stranding van het kabinet-Balkenende I kwam ze opgevaardeerd terug als minister in Balkenende II.

Agnes van Ardenne nam de erfenis van Herfkens niet over in de gemakkelijkste tijd. Een krimpende Nederlandse economie leidt tot een krimpende ontwikkelingsbegroting. Haar voorgangster had een aantal veranderingsprocessen op gang gebracht, maar niet allemaal afgemaakt en bovendien een belangrijk deel van de achterban tegen zich in het harnas gejaagd.² Daarnaast lijkt een groot deel van het ambtenarenapparaat murw te zijn geslagen, is er kritiek op de naar-binnen-gerichtheid van het Ministerie en de verkoking binnen het apparaat zelf. Sceptis over de resultaten van de hulp zijn ook in de Kamer voelbaar. Ten slotte werd ook Van Ardenne belaagd met adviezen vanuit een Interdepartementaal Beleidsonderzoek die niet gemakkelijk te omzeilen waren. Zo komen de jarenlange punten van debat in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking weer terug in nauwelijks nieuwe jaszjes: de omvang van de hulp en de vervuiling van de begroting, de landenkeuze, de moeilijke uitvoerbare adviezen, de vage nota's, de relaties met het bedrijfsleven en de moeizame cohabitatie met het apparaat.

Bezuiniging en vervuiling

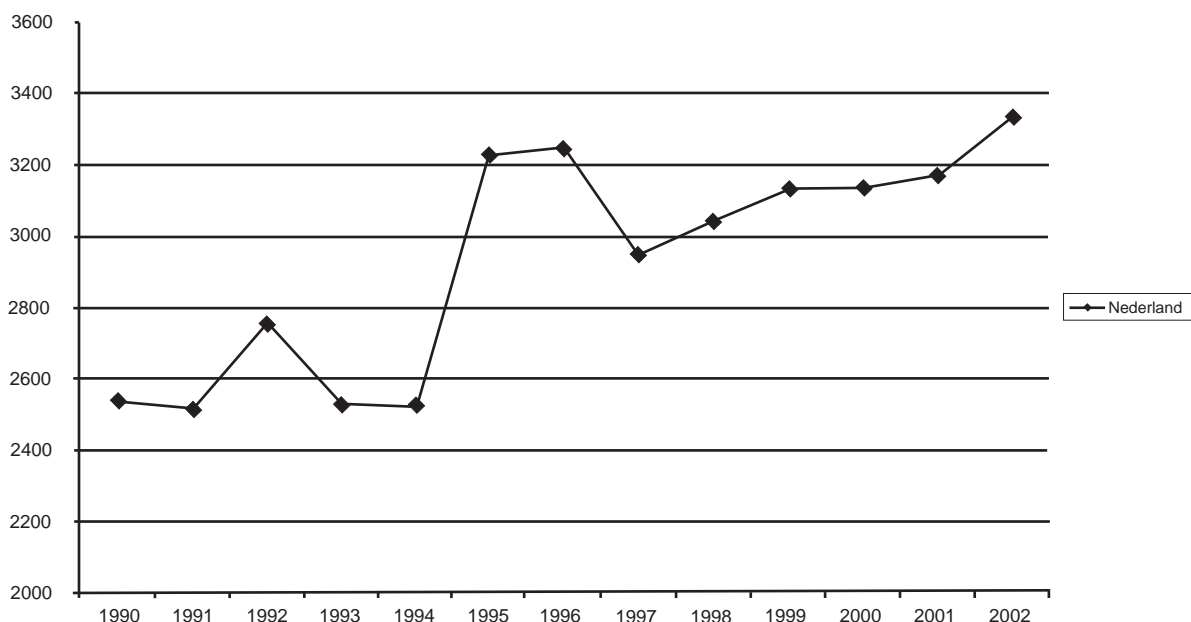
Sinds de Herijking van het buitenlands beleid in het eerste 'Paarse Kabinet' (1994-1998) heeft Nederland

Het is voor een CDA-minister op de post van Ontwikkelingssamenwerking in een kabinet van rechtse signatuur, met de VVD op oorlogspad tegen ontwikkelingssamenwerking, niet eenvoudig te overleven. Een evaluatie van Agnes van Ardenne's beleid.

zich gecommitteerd aan een hulppercentage van 0,8% van het bruto nationaal produkt (BNP). Daarmee ligt het boven de in 1970 in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties afgesproken norm, maar duidelijk onder het gemiddelde van de jaren tachtig, toen Nederland gemiddeld 1,0% van het BNP gaf. Met Noorwegen, Denemarken, Zweden en Luxemburg behoort Nederland wel tot de groep van vijf die als enige de internationale norm halen. Op de *Financing for Development*-top van maart 2002 in Monterrey (Mexico) heeft Nederland bovendien officieel herhaald dat het aan deze 0,8% vast zal houden.

Dit alles betekent niet dat de begroting voor ontwikkelingssamenwerking een 'heilig huisje' is, wél dat zij is ingebed in een serie internationale afspraken en toezeggingen. Ontwikkelingssamenwerking valt echter niet buiten de bezuinigingen, zoals weleens wordt gesteld.³ De bezuinigingen op de OS-begroting zijn echter omzichtiger en subtieler en ze gaan gepaard met een poging de 0,8%-norm te handhaven. Zo vielen in 2003 niet alleen de uitgaven voor officiële ontwikkelingshulp licht terug (van 3.823 miljoen naar 3.769 miljoen euro), maar moest Van Ardenne ook ruim 250 miljoen euro meer betalen aan kwijtschelding van exportkredieten. Deze kwijtschelding staat ook voor 2004, nu voor ruim 500 miljoen euro, op haar begroting (13,3% van de totale officiële hulp).

Nederland: Officiële ontwikkelingshulp (1990-2002)
(in miljoenen dollars)



De toerekening van de kwijtschelding van deze schulden kan om verscheidene redenen gekenschetst worden als een ordinaire bezuiniging. In de eerste plaats worden er door exporterende bedrijven bij het aangaan van deze exportkredieten verzekeringspremies betaald, die dit instrument – ook volgens richtlijnen van de Europese Raad – kostendekkend zouden moeten maken. Daarenboven brengt het Ministerie van Financiën het volle bedrag bij Ontwikkelingssamenwerking in rekening (rente op rente op rente), terwijl de bedrijven maar ten dele (minus eigen risico van 5 of 10%) zijn gecompenseerd. Ten slotte moet een deel van deze schulden zeker geschaard worden onder het begrip 'odious debts', d.w.z. schulden aangaan met corrupte dictators als Abacha van Nigeria en Mobutu Sese Seko van Congo.⁴ Over dit alles is geen helderheid te verkrijgen, omdat het Ministerie van Financiën weigert gegevens beschikbaar te stellen over betrokken landen (en bedrijven).

De Inspectiedienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (IOB) kritiseerde in een recent evaluatierapport over de schuldenproblemen van ontwikkelingslanden het gebrek aan helderheid over toedeling van de kwijtschelding aan het ontwikkelingsbudget.⁵ Van Ardenne heeft geprobeerd deze klip te omzeilen en zich uit deze discussie te redden door bij het Development Assistance Committee (DAC) van de OESO om advies te vragen, omdat de richtlijnen van de DAC over hoe omtrent deze schulden moet worden gerapporteerd niet helder zijn. Met het ant-

woord zal de minister niet blij geweest zijn, want dat luidde dat Nederland op dit moment rapporteerde volgens bestaande praktijk, maar tevens werd opgemerkt dat in die praktijk geen rekening werd gehouden met de betaalde verzekeringspremies.⁶

Een tweede bezuiniging waar de minister voor is gesteld, is de ophoging van haar bijdrage aan de opvang van asielzoekers in Nederland. Ondanks een sterke terugloop van het aantal asielzoekers werd deze bijdrage in 2003 en 2004 met ruim 100 miljoen naar 194 miljoen euro verhoogd. Deze bezuinigingen gaan nagenoeg geheel ten koste van de bilaterale hulp. De hulp via particuliere organisaties ligt voor een groot deel vast in subsidie-overeenkomsten en stijgt de komende jaren. De hulp via internationale instellingen ligt eveneens voor een deel vast vanwege verplichte lidmaatschapsbijdragen, wat wil zeggen dat alleen in de vrijwillige bijdragen kan worden geschrapt. De korting daarop loopt dit jaar op tot 55 miljoen euro, waarbij vooral het stopzetten van de Nederlandse bijdrage aan de vrouwenorganisatie UNIFEM, ook op hoog VN-niveau wrevel heeft gewekt.⁷ Het bilaterale deel ontvangt in 2004 bijna 500 miljoen, in 2005 ruim 750 miljoen en in 2006 bijna 840 miljoen euro minder dan in 2002 nog gepland. Dat wekte weer boosheid op de Nederlandse ambassades in de hulpontvangende landen, die hun afspraken geheel moesten herzien.

Tabel 1 De Nederlandse uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking: 2002-2004 (in miljoenen euro).

	2002	2003	2004
Officiële ontwikkelingshulp	3.823,6	3.769,6	3.810,8
<i>Waarvan:</i>			
Bilaterale samenwerking	1.114,0	876,0	691,0
Via internationale instellingen	899,3	834,3	874,9
Via particuliere instellingen	627,2	740,2	745,1
Samenwerking met bedrijfsleven	137,4	201,9	208,0
Opvang asielzoekers	89,5	194,4	194,4
Schuldkwijtschelding exportkredieten	285,3	539,6	506,6
Overige uitgaven	121,6	133,0	134,1
<i>Waarvan:</i>			
Samenwerking met bedrijfsleven	48,6	53,1	52,3

Bij dit alles komt dat Nederland thans binnen de OESO geldt als warm voorstander van herziening van de criteria voor wat als officiële ontwikkelingshulp mag gelden en wat niet. In het verleden was de Nederlandse positie hier juist terughoudend, om andere landen, met kleine hulpbudgetten, niet de kans te geven hun budget kunstmatig op te voeren. Zo bepleit Nederland thans een aantal uitgaven op het terrein van vrede en veiligheid, alsmede bijdragen aan het *Clean Development Mechanism*, onder de officiële ontwikkelingshulp (ODA) te brengen. Er liggen andere voorstellen, bijv. om de belastingaftrek van particuliere giften mee te laten tellen of op een andere manier het schenkingspercentage van leningen te berekenen. Het uiteindelijk effect van deze wijzigingen zal kunnen zijn dat ontwikkelingslanden op papier veel meer hulp ontvangen, maar in de praktijk veel minder.

Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek

Zoals haar voorgangster, werd ook Agnes van Ardenne geconfronteerd met een Interdepartementaal Beleidsonderzoek. Bij Herfkens betrof het de particuliere ontwikkelingssamenwerking en de uitzending van deskundigen. Er was toen zware kritiek op de kwaliteit van de rapporten. Nu was er al aan het begin het nodige getouwtrek omtrent de taakopdracht van de IBO-werkgroep. Financiën, dat het initiatief heeft bij dit type van beleidsonderzoeken, wilde een op de *effectiviteit* van de hulp gerichte vraagstelling, Buitenlandse Zaken zette in op *beleidscoherentie*, ook met

andere beleidsterreinen. Het vermoeden bestond dat Financiën dit onderzoek wilde gebruiken om verdere bezuinigingen op de OS-begroting mogelijk te maken. Uiteindelijk rolde een halfslachtig compromis uit de bus, waarin beide elementen in de vraagstelling werden opgenomen.⁸ Het is dan ook niet verwonderlijk dat er in het rapport ruim aandacht wordt besteed aan de ontwikkelingshulp en vooral de verdeling over diverse kanalen, en nauwelijks aan beleidscoherentie. Het laatste blijft steken in een enkele plichtmatige verwijzing naar het Europese landbouwbeleid.

De belangrijkste aanbeveling van de werkgroep is dat de hulp via *internationale organisaties* sterk opgevoerd zou moeten worden. De argumentatie daarvoor is tweeledig. Allereerst wordt gesteld dat Nederland in verhouding tot andere donoren relatief weinig multilaterale hulp geeft. 'Zelfs het Italië van Berlusconi geeft meer van zijn begroting aan multilaterale hulp,' zo werd door werkgroepleden gesteld. Deze redenering deugt echter niet. De relatieve omvang van de Nederlandse multilaterale hulp zou moeten worden vergeleken met die van andere relatief grote donoren (Noorwegen, Zweden, Luxemburg en Denemarken). Als een land immers een relatief kleine donor is, een laag percentage van zijn BNP geeft, dan drukken de *verplichte bijdragen* aan de EU, de Wereldbank en de VN-instellingen zeer zwaar op de ontwikkelingsbegroting. Bij een relatief bezien uiterst kleine donor als Italië gaat zodoende meer dan 70% van de begroting naar internationale instellingen. Alleen bij de vijf donoren die boven de 0,7%-norm zitten, geldt die zware druk niet. Vanuit die analyse is Nederland, een

eind na Denemarken overigens, juist een grote contribuant aan de internationale organisaties, met grote vrijwillige bijdragen die nauwelijks verhoogd kunnen worden, gezien de kwaliteit van de VN-organisaties. In absolute zin komt Nederland wat betreft de grootte van de bijdragen aan internationale ontwikkelingsorganisaties op de zevende plaats, bij de VN-instellingen zelfs op de vierde. Hetzelfde geldt in omgekeerde zin voor het particuliere kanaal: als de verplichte bijdragen slechts in geringe mate drukken op de begroting, is er veel ruimte om hulp via particuliere organisaties te besteden.⁹

De tweede redenering van de werkgroep was dat *multilaterale hulp* in principe *beter functioneert*. Versnippering en overlap zouden worden voorkomen bij het geven van hulp via de multilaterale organisaties. De beheerslast zou kunnen dalen. Er zouden in die organisaties meer mogelijkheden zijn tot kennisbundeling en tot schaalvoordelen, waardoor internationale organisaties over meer kennis zouden beschikken dan individuele donoren. Dat klinkt plausibel, maar het staat wel erg ver van de realiteit. Zo is de beheerslast van de meeste VN-organisaties excessief hoog, is er juist dáár ook sprake van grote versnippering en veelal ook van een groot gebrek aan kennis. Voorts blijken VN-organisaties in de praktijk dikwijls veel toegelijker en minder in staat tot het uitoefenen van druk dan bilaterale donoren. Men moet zich bovendien afvragen of het – gezien de grote hoeveelheid foutieve beleidsadviezen in het verleden – wel wenselijk is als een enkele grote organisatie als de Wereldbank een nog groter monopolie op beleidsadvisering zou krijgen dan zij nu al heeft.

Dat de IBO-werkgroep tot bovengenoemde redenering is gekomen, kan worden verklaard uit het feit dat zij selectief geplukt heeft uit een heel kleine serie evaluaties van programma's en organisaties. Zo zijn er geen evaluaties bekeken van de internationale instellingen, alleen van de EU. De grote hoeveelheid evaluaties van de bilaterale hulp is slechts in zeer geringe mate meegenomen. Uit de grote serie van evaluaties van de medefinancieringsorganisaties is slechts uit het hoofdrapport een enkele zin gehaald. Dit uiterst zwakke onderdeel van het IBO-rapport is gebaseerd op een onderzoek naar evaluaties van ontwikkelingshulp dat uitermate fragmentarisch is en bovendien evaluaties van multilaterale instellingen nauwelijks meeneemt.¹⁰ Als kers op de taart werd van de Wereldbank nog een econometrische studie gevraagd om uit te rekenen hoe de Nederlandse hulp het meest effectief kan worden ingezet. De publikaties en berekeningsmethoden van de groep die dit soort studies uitvoert, zijn via kritieken in internationale publikaties inmiddels naar de prullenbak verwezen,¹¹ maar dat is de werkgroep blijkbaar ontgaan.

'Aan elkaar verplicht'

Minister Van Ardenne vond blijkbaar dat ze in hoog tempo op deze IBO diende te antwoorden, want zij forceerde haar ambtenaren tot het schrijven van een nota in de twee maanden van de afgelopen zomer. De nota met de titel *Aan elkaar verplicht*¹² draagt dan ook de tekenen van grote haast. De nota is uitermate vaag, de doelstellingen krijgen weinig toelichting, terwijl de cijfermatige onderbouwing ontbreekt. Weliswaar wordt in het derde hoofdstuk een 'op weg naar 2015' gepresenteerd, maar dat is niet meer dan een beperkte samenvatting van de Millennium-doelstellingen, zoals die door de internationale gemeenschap op het terrein van ontwikkeling in 2000 zijn aanvaard. Waar de (Nederlandse) ontwikkelingssamenwerking in 2015 zou moeten staan – daarover ontbreekt in *Aan elkaar verplicht* een duidelijke visie.

In de nota worden zes beleidsaccenten gezet: 1 het streven naar een geïntegreerd buitenlands beleid; 2 het streven naar coherentie van beleid; 3 de doelstelling van duurzame ontwikkeling; 4 de belofte het bedrijfsleven meer bij de hulp te betrekken; 5 de nadruk op Afrika; en 6 het streven naar een regionale benadering. De accenten op een geïntegreerd buitenlands beleid en coherentie van beleid komen van de vorige regeringen. Het punt van coherentie van beleid wordt door Van Ardenne even strijdbaar ingevuld als door haar voorgangster, gezien bijvoorbeeld haar herhaalde kritiek op de nadelige gevolgen voor ontwikkelingslanden van het Europese landbouwbeleid. Wat betreft het geïntegreerd buitenlands beleid is er de innovatie van een *Stabiliteitsfonds*, waarvoor in de komende jaren bijna 100 miljoen euro wordt uitgetrokken. Het fonds moet 'snel en flexibel' activiteiten ondersteunen op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling. Hiervoor probeert de minister onder andere een verruiming van de DAC-normen te verkrijgen.

Nieuw is ook de aandacht voor het milieu, in het bijzonder voor milieu en water, zaken die onder Herfkens van de agenda verdwenen waren. Tevens vervult de minister de belofte aan de Kamer om veel meer middelen voor het lager onderwijs uit te trekken, tot 15% van het OS-budget.¹³ Daarnaast zijn er extra middelen beschikbaar voor bedrijfslevenprogramma's. Daarmee sluit Van Ardenne aan op oude CDA-wensen die al door minister De Koning werden geuit, maar toen (ook?) al tot teleurstelling leidden.¹⁴ Opnieuw is er géén duidelijk plan hoe het bedrijfsleven beter bij de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking betrokken kan worden, zonder alleen te mikken op het betalen van exportorders. Zo is er niet gekeken naar succesvolle programma's op dit terrein bij andere donoren.

Wat nadrukkelijk ontbreekt tussen de zes beleids-

accenten en vier prioritaire thema's, is een beleidsaccent 'armoede'. Weliswaar wordt plichtmatig herhaald dat duurzame armoedebestrijding de hoofddoelstelling vormt van het Nederlandse beleid, maar iedere analyse vanuit het armoede-perspectief ontbreekt. In de beleidsaccenten en de prioritaire thema's proef je in een enkel geval dat er een zeker idee bestaat over wat armoede is en hoe het bestreden kan worden, maar het wordt nergens geëxpliciteerd, laat staan uitgewerkt. De 'armoede van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid' duurt op dit vlak voort.¹⁵

Hoog in het vaandel van de minister staat het idee van partnerschap. 'Van ownership naar partnership' noemde ze dat in haar eigen notitie naar aanleiding van de landenkeuze van Herfkens in 1999.¹⁶ Daarin stelde Van Ardenne al dat een themagewijze aanpak niet meer werkte, mede omdat er samengewerkt zou moeten worden met diverse, publieke en private partners. Ze stelde toen een soort matrix voor, waar per groep van landen de diverse instrumenten, hulpmiddelen en organisaties in kaart zouden moeten worden gebracht. Niet meer het 'ownership' van de hulpontvangende landen zelf, d.w.z. het idee dat zij zelf het beheer over de programma's zouden moeten hebben, maar de samenwerking, het 'partnership', zou voorop moeten staan. In de nieuwe nota is het begrip verder uitgewerkt ('partnerschap is attitude, werkwijze en middel'), waarbij de partnerschappen in de bilaterale en internationale samenwerking en in Nederland zelf worden aangeduid. Het blijft echter allemaal erg vaag. Wat betekent die 'wederzijdsheid' dan bijvoorbeeld ten aanzien van 'good donorship'? Aan welke regels wil Nederland zich wat dit betreft binden? Wat verwacht het daarvoor van de partners? Het zijn maar een paar van de vragen die onbeantwoord blijven.

In totaal heeft de minister in 2004 maar zo'n 100 miljoen euro beschikbaar voor beleidsverschuivingen, maar dat loopt op tot ruim 500 miljoen euro in 2006. Het grootste deel daarvan is bestemd voor lager onderwijs in ontwikkelingslanden. De verschuiving van kanaalkeuze die het document aangeeft, is ten faveure van het bilaterale kanaal, terwijl de multilaterale hulp daalt en de hulp via particuliere organisaties gelijk blijft. Daarmee gooit de minister de allerbelangrijkste aanbeveling van het IBO-rapport in de prullenbak. Ook de aanbevolen verdubbeling van het bedrijfslevenprogramma neemt de minister niet over. Een kaap omzeild en een klip overgeslagen.

Afrika

Nederland geeft 'uit solidariteit maar ook uit wederzijds belang' Afrika 'een centrale plek in het buitenlands beleid, inclusief ontwikkelingssamenwerking,' zo stelt de nota. Minstens de helft van de bilaterale

hulp zal naar Afrika gaan. Dat speciale accent, al aangekondigd in de notitie van het kamerlid Van Ardenne, is ook in korte tijd uitgedrukt in drie nota's en notities. Allereerst was daar een algemene *Afrika-notitie* 'Sterke Mensen, Zwakke Staten',¹⁷ vervolgens notities over de *Hoorn van Afrika* en het *Grote-Merengebied*.

Het is in feite onmogelijk één nota voor één beleid ten aanzien van Sub-Sahara Afrika te schrijven. Bijna noodzakelijkerwijs blijft deze vaag en algemeen. Met die opmerking vooraf moet toch worden geconstateerd dat er in de nota geprobeerd wordt te differentiëren naar typen van landen en dat de Nederlandse prioriteiten helder zijn benoemd. Die prioriteiten zijn: vrede en veiligheid; het bevorderen van goed bestuur en goed beleid; het investeren in mensen (reproductieve gezondheidszorg, HIV/AIDS en onderwijs); het bevorderen van 'pro-poor growth' via het stimuleren van het Afrikaanse bedrijfsleven en van duurzame ontwikkeling.

Wat zich bij dit type van nota's wrekt, is dat er blijkbaar altijd het idee is dat we van nul starten en dat anderen er niet actief zijn. Zo ontbreekt een terugblik op de Nederlandse ontwikkelingsinspanningen in de afgelopen decennia en de lessen die daaruit geleerd zijn, laat staan een wat breder analyse van hulpeffectiviteit op dit continent. Eveneens ontbreekt een beschouwing waar Nederland nu precies staat in verhouding tot andere in deze landen actieve donoren. Het is dan onduidelijk waarom Nederland nu juist deze beleidsprioriteiten gekozen heeft, en waar de Nederlandse 'niche' precies is. Uitwerking van deze nog zeer algemene notities blijft dus nodig. Nederland heeft als één van de weinige donoren geen landenbeleidsdocumenten, een 'levend' en ieder jaar bijgesteld document, dat het veel beter mogelijk zal maken het beleid te evalueren en te monitoren.

Minister Van Ardenne heeft haar grote belangstelling en aandacht voor Afrika inmiddels al uitgedrukt in een flinke serie bezoeken, ook met de vorige minister van Buitenlandse Zaken; bovendien staat een bezoek aan Afrika met de nieuwe minister Bot gepland. Tevens heeft zij actief geprobeerd te bemiddelen in het langslappende conflict in Soedan.

Landenkeuze

Minister Van Ardenne startte wat betreft de landenkeuze iets voorzichtiger dan haar voorgangster Herfkens, die in haar eerste interviews en debatten met de Kamer direct al aangaf niet te weten aan hoeveel landen Nederland nu precies hulp gaf: 'Het zijn er 63, zeggen de ambtenaren. Volgens mij zitten we boven de tachtig.' Dat aantal was onder twee regeerperiodes-Pronk sterk uitgebreid tot uiteindelijk 119 hulpont-

vangende landen. Een derde van de landen kreeg zeer kleine bedragen; 78 landen ontvingen in 1997 elk meer dan een miljoen gulden.¹⁸ Herfkens stelde dat zij met managementproblemen en bezuinigingen te kampen had, waardoor zij gedwongen was bilaterale hulp-programma's drastisch te herzien. Van 119 (of 78) landen naar 20 – dat was het streven. De eerste serie selectiecriteria betrof de behoefte aan hulp (in het bijzonder de mate van armoede), de tweede serie de relatie met het hulpontvangend land, door de minister teruggereduceerd naar het criterium van 'good governance'.¹⁹ Na de selectie bleven vraagtekens, allereerst over landen met forse mensenrechtenschendingen (zoals Pakistan, Jemen en Zimbabwe) en landen in oorlog (Ethiopië en Eritrea). Daarnaast waren er landen met een veel hoger inkomen dan het criterium toeliet: Zuid-Afrika, maar ook 'the minister's darling', Macedonië (lid van de Nederlandse kiesgroep van de Wereldbank). Uiteindelijk bleef Herfkens steken op 22 landen (plus Suriname), maar doordat er ook nog *thema-landen* waren, was het uiteindelijk aantal hulp-ontvangers toch bijna zestig.

In *Aan elkaar verplicht* berichtte Van Ardenne dat dertien landen van de lijst zouden verdwijnen. Ze voegde de lijst van 22 partnerlanden en die van 27 landen die hulp kregen uit het programma voor Goed Bestuur, Mensenrechten en Vrede, eerst bij elkaar ('de overeenkomst tussen de lijsten is groter dan het verschil'). Op basis van de criteria armoede (bovengrens van \$ 865), goed bestuur en beleid (Wereldbank CPIA-lijst),²⁰ de hulpbehoefte en argumenten van buitenlands beleid (Egypte, Palestijnse Gebieden, kiesgroepleden in IMF en Wereldbank) kwam uiteindelijk een lijst van 36 landen tot stand, waarvan veertien in Sub-Sahara Afrika, zeven in Oost-Europa, vijf in Latijns-Amerika, vier in Zuid-Azië, drie in het Mid-den-Oosten, twee in Zuidoost-Azië en één in het Verre Oosten. Afvallers waren een aantal relatief rijke landen (zeven stuks, zoals Brazilië en Peru), landen met slecht bestuur (drie, waaronder Zimbabwe) en landen met een klein Nederlands programma (nog eens drie, waaronder Bhutan). Daarnaast verdween India, omdat het zelf de hulprelatie met Nederland zou hebben opgezegd, en kwam Afghanistan erbij.

De Tweede Kamer achtte bij het notaoverleg de toelichting onvoldoende en vroeg om een nadere onderbouwing, die de minister op 12 december 2003 naar de Kamer stuurde. Wat betreft de hantering van de criteria voegde deze brief niets toe, alleen werd per land een beschouwing gepresenteerd. De nieuwe lijst leverde verder nauwelijks debat op, alleen het schrijlings afvoeren van India, waar Nederland al veertig jaar als donor actief is, leidde tot notities van ontwikkelingsorganisaties, waarin het teloorgaan van kennis en ervaring werd betreurd.

Conclusies

Het is voor een CDA-minister op Ontwikkelingssamenwerking in een kabinet van rechtse signatuur, met een VVD op het oorlogspad tegen ontwikkelingssamenwerking,²¹ niet gemakkelijk te overleven. Agnes van Ardenne wil zich graag profileren met haar Afrika-beleid, door te bewijzen dat ze de Nederlandse inspanningen accuraat evalueert en door aan te tonen dat 'hulp werkt'. Het belette haar in het kamerdebat met VVD-woordvoester Hirsi Ali in november en december 2003 al om te verwijzen naar de vele (alleen al door de IOB bijna 300) evaluatie-rapporten op het terrein van ontwikkelingssamenwerking. Het aantonen dat de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking *niet* is mislukt, zal immers juist een prestatie van deze minister moeten worden. Het probleem daarbij is dat die effectiviteit *moeilijk aantoonbaar* zal zijn bij het ontbreken van heldere landenbeleidsplannen, die het meten van voortgang mogelijk maken.²²

In dat politieke klimaat moest de minister al forse bezuinigingen aanvaarden – en er zullen de komende jaren meer kapers dan Zalm bij de klippen wachten. Deze bezuinigingen hebben Van Ardenne een stuk van haar geloofwaardigheid gekost binnen haar eigen apparaat. Wat betreft haar draagvlak zijn er nog de nodige klippen te nemen, waarbij de belangrijkste zal zijn hoe het verder moet met de medefinanciering van de particuliere ontwikkelingsorganisaties. Daar vaart de minister tussen de VVD als Skylla op de ene en de ontwikkelingsorganisaties als Charybdis op de andere klip. Om te overleven zal deze minister de stuurmanskunst en sluwheid van Odysseus nodig hebben. ■

Noten

- 1 *Trouw*, 18 juli 2002.
- 2 Voor een overzicht zie mijn artikel: 'Van wervelwind tot nachtkaaers?: Vier jaar Eveline Herfkens op Ontwikkelingssamenwerking', in: *Internationale Spectator*, april 2002, blz. 191-198.
- 3 Zo lijkt ook Alfred van Staden in zijn column in het decembernummer 2003 van de *Internationale Spectator* (blz. 577-578) met het door hem geconstateerde verschil tussen de behandeling van de defensie- en de ontwikkelingsbegroting te willen stellen dat de tweede 'onaantastbaar' is.
- 4 Zo schold in 2002 Nederland 304 miljoen euro kwijt aan Congo. De recente discussie over 'odious debts' startte begin jaren negentig rondom de schulden die door Marcos op de Filipijnen waren aangegaan. Zie over 'odious debts' o.a. het rapport van Joseph Hanlon, *Illegitimate debts: understanding the issues*, Oslo: Norwegian Church Aid, 2002; verder de websites www.odiousdebts.com en www.jubileenederland.nl
- 5 IOB, *Nederlands schuldschlichtingsbeleid (1990-1999)*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, december 2002, blz. 145-147 & 151.
- 6 Zie de op 13 februari 2004 naar de Kamer gestuurde briefwisseling.

- 7 Overigens valt er, gezien de geweldige versplintering en inefficiëntie in de VN-hulp, wel degelijk iets voor deze maatregel te zeggen.
- 8 *Effectiviteit en coherentie van ontwikkelingssamenwerking*, Eindrapport van de Werkgroep Effectiviteit en coherentie van ontwikkelingssamenwerking, Interdepartementaal Beleidsonderzoek, 2002-2003, nr.1, oktober 2003.
- 9 Ook op dit punt zijn de DAC-rapporten door de werkgroep verkeerd gelezen, want zo wordt bijvoorbeeld gesteld dat Noorwegen, Zwitserland en de Verenigde Staten géén bijdragen via particuliere organisaties laten lopen, waar in feite deze en andere landen daarover niet rapporteren, omdat dat veelal veel te complex is. De werkgroep stelt dan eenvoudigweg dat Nederland wél veel uit geeft via dit kanaal.
- 10 *Lessen uit evaluatiestudies van het Nederlandse OS-beleid van de afgelopen jaren*, Stichting JIN, april 2003. Zo wordt niet duidelijk gemaakt hoe tot een inventarisatie van alle evaluatiestudies is gekomen en hoe er uit de honderden uiteindelijk ruim twintig voor nadere bestudering zijn gekozen. Van internationale organisaties zijn alleen drie evaluaties van het EU-programma meegenomen. Ten onrechte worden twee nota's over multilateraal beleid als evaluaties meegenomen.
- 11 Zie o.a.: H. Hansen & F. Tarp, 'Aid effectiveness disputed', in: F. Tarp (red.) *Foreign Aid and Development – Lessons learnt and directions for the future*, Londen: Routledge, 2000; H. Hansen & F. Tarp, 'Aid and growth regressions', in: *Journal of Development Economics*, jrg. 64, 2001, blz. 547-570; R. Lensink & H. White, *Assessing Aid: A Manifesto for Aid in the 21st Century?* Note based on contributions made to the authors to a discussion of *Assessing Aid* at DGIS, The Hague, 2000 (ook gepubliceerd in *Journal of International Development*, jrg. 12, no. 3, blz. 399-412).
- 12 *Aan elkaar verplicht, Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 234, oktober 2003.
- 13 Een kritiek die men daarop zou kunnen hebben, is dat Nederland weinig expertise heeft op dit gebied, deze hulp in hoge mate 'fungibel' is (en dan weet je uiteindelijk niet waaraan je het werkelijk uit geeft) en dat dit een terrein is van 'crowding in' van alle donoren (en dan ontbreekt toegevoegde waarde).
- 14 De Koning betoonde zich uiteindelijk uitermate teleurgesteld over de reacties die hij van de zijde van het bedrijfsleven had gekregen. Er was 'vrijwel geen enkel initiatief' voorgelegd en er waren 'geen plannen gepresenteerd'. Hij concludeerde: 'Ik vind dat het bedrijfsleven daarmee – althans tot op zekere hoogte – zijn recht op kritiek op het ontwikkelingsbeleid in belangrijke mate heeft verspeeld.' Het Nederlandse bedrijfsleven zou te veel zijn aandacht richten op de Nederlandse hulp ter stimulering van zijn export en te weinig kijken naar wat multilaterale organisaties te bieden hadden. Bovendien zou het te weinig aandacht geven aan de nazorg van leveranties en samenwerkingsrelaties met bedrijven in de Derde Wereld. Rede 'Nederlandse ontwikkelingshulp en export' voor de 24e Jaarbeurs van het Oosten op 18 september 1980, *IS-Informatie*, nr. 17. Zo riep minister Van Ardenne het bedrijfsleven nu op tot een 'partnership against poverty' (SMO conferentie, 3 november 2003).
- 15 Tekenend daarvoor is ook de *reactie* van de minister op het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (brief 17 juni 2003) over 'Pro-Poor Growth', waaraan ieder idee over een mogelijke speciale Nederlandse inzet, kritiek of instemming met andere donoren vanuit een Nederlandse visie of welke vorm van originaliteit ook ontbreekt.
- 16 A. van Ardenne, *Horizon 2000+: Van Ownership naar Partnership*, Den Haag: CDA-Tweede-Kamerfractie, juli 1999.
- 17 *Sterke Mensen, Zwakke Staten: Het Nederlandse beleid ten aanzien van Afrika ten zuiden van de Sahara in meerjarig perspectief*, Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2003-2004, 29 237, oktober 2003.
- 18 Brief aan de Tweede Kamer van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 1998-1999, 26 200 - V, nr. 8, 5 november 1998. Al vanaf 1968 probeerden verscheidene ministers voor Ontwikkelingssamenwerking het aantal hulpontvangende landen terug te dringen door 'concentratie'- of 'programma'-landen aan te wijzen. De DAC-cijfers van 1997 gaven overigens aan, dat het 131 landen waren waaraan Nederland hulp gaf.
- 19 Daarbij gaat het in de eerste plaats om een inschatting van het huidige Nederlandse programma: wat zijn de sterke en zwakke kanten daarvan, is er verbetering zichtbaar, kan de Nederlandse hulp een bijzondere bijdrage leveren? De minister heeft dat onder haar eerste criterium ondergebracht.
- 20 CPIA = Country Policy and Institutional Assessment.
- 21 Zie daarvoor de kamerdebatten in november en december 2003 met de VVD-woordvoerder ontwikkelingssamenwerking Hirsji Ali en publikaties in het *Financieel Dagblad* en de *Telegraaf*.
- 22 Het ministerie heeft weliswaar een waarderingsstelsel ingevoerd, dat vanaf dit jaar actief is, maar dat is op zijn best een *monitorings*-instrument gebaseerd op subjectieve oordelen.

Over de auteur

DR. PAUL HOEBINK is werkzaam bij het Centre for International Development Issues Nijmegen (CIDIN) van de Katholieke Universiteit Nijmegen.

De toekomst van de ontwikkelingsrelatie met Suriname

PITOU VAN DIJCK & GERT OOSTINDIE

BIJNA DERTIG JAAR NA DE ONAFHANKELIJKHEID van Suriname worstelt Nederland nog steeds met de afwikkeling van deze verhouding uit de koloniale tijd. Bij de soevereiniteitsoverdracht in 1975 werd vastgelegd dat Nederland ook voor de verre toekomst een verantwoordelijkheid voor de economische ontwikkeling van Suriname aanvaardde. Deze bereidheid werd bevestigd in het Raamverdrag van 1992. Het miljardenbedrag aan 'Verdragsmiddelen' dat destijds beschikbaar werd gesteld, is goeddeels besteed, zij het veel later dan in 1975 de bedoeling was. Binnenkort dient Den Haag dan ook een beslissing te nemen over de toekomst van de ontwikkelingsrelatie met Suriname. Daarbij kan niet worden volstaan met een verwijzing naar de eerdere afspraken, vooral niet gezien de zeer teleurstellende resultaten van deze langdurige en omvangrijke vorm van bilaterale samenwerking.

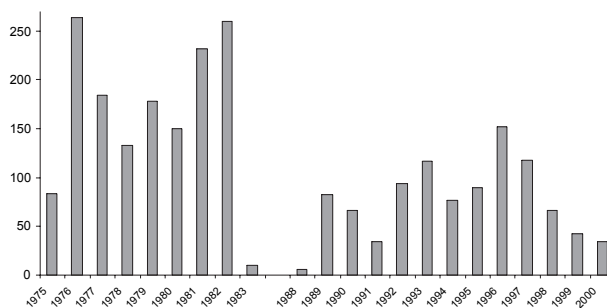
Een bijzondere relatie

In 1975 is, als onderdeel van de soevereiniteitsoverdracht, een 'Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Suriname betreffende ontwikkelingssamenwerking' getekend.¹ Met deze overeenkomst werden naast Verdragsmiddelen tot een bedrag van 3,5 miljard gulden tevens de uitstaande schulden van ruim 515 miljoen gulden kwijtgescholden, en werden ook in het verleden gecommiteerde maar nog niet bestede middelen van ongeveer 350 miljoen gulden beschikbaar gesteld. Alles tezamen dus een bedrag van ruim 4,3 miljard toenmalige Nederlandse gulden. De bedoeling was dat het gehele bedrag aan Verdragsmiddelen dat daarin ter beschikking werd gesteld, in een periode van tien tot vijftien jaar zou worden besteed. Het werkelijke verloop van de bestedingen was echter geheel anders, zoals blijkt

Als Nederland en Suriname de ontwikkelingsrelatie al besluiten voort te zetten, dan niet op de oude voet. De betrokkenheid van multilaterale instellingen dient geïntensiveerd. Dat zal weerstanden oproepen, zeker in Paramaribo.

uit Figuur 1. Na de aanvankelijke bestedingsgolf in de jaren direct volgend op de onafhankelijkheidsverklaring, leidden conflicten over schending van mensenrechten en over economisch beleid tot opschorting en vertraging in de jaren tachtig en negentig.² Dit verklaart dat nu nog steeds het grootste deel van de hulp aan Suriname wordt gefinancierd uit deze Verdragsmiddelen.

Figuur 1. Nederlandse ontwikkelingshulp aan Suriname, in miljoenen gulden, 1975-2000.



Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken, DGIS.

De Overeenkomst van 1975 verwoordde ambitieuze doelstellingen en hooggespannen verwachtingen over

deze speciale vorm van postkoloniale samenwerking. Artikel 1 van de Overeenkomst noemt als doelstellingen het verminderen van het welvaartsverschil tussen beide landen, het bevorderen van de economische groei en de welvaartsverspreiding binnen Suriname en het stimuleren van de economische weerbaarheid, 'op efficiënte wijze en zo snel mogelijk'. De bereidheid om ook na besteding van de Verdragsmiddelen de ontwikkelingssamenwerking te continueren, is in Artikel 15 van de Overeenkomst vastgelegd. Hiertoe zullen, stelt de Overeenkomst, te zijner tijd beide regeringen overleggen, nog voordat uitvoering van het programma is voltooid, op basis van het advies van een gezamenlijke evaluatiecommissie.

Het 'Raamverdrag inzake vriendschap en nauwere samenwerking' van 1992, dat de bilaterale relatie reactiveerde na de opschortingen in de perioden 1982-1987 en 1990-1991, herformuleert de doelstellingen van samenwerking en benadrukt het streven naar versterking van de Surinaamse democratie en rechtsstaat, de structurele versterking van het overheidsapparaat, naast bevordering van economische ontwikkeling en sociale rechtvaardigheid.³ Het Raamverdrag bevestigt de *bereidheid tot continuering van de bijzondere relatie en het verstrekken van ontwikkelingsgelden* (Artikel 2). Het Verdrag regelt voorts de wijze van unilaterale opzegging (Artikel 13) en benadrukt de rol van regelmatige evaluaties en de mogelijkheid tot aanpassingen (Artikelen 2 en 9).

Binnen enkele jaren zullen de Verdragsmiddelen zijn uitgeput. Gezien de verdragsmatige afspraken dienen dus in de komende tijd beslissingen te worden genomen over 'omvang, aard en duur' van verdere samenwerking. Daarbij zijn allerlei opties te onderscheiden. De twee meest radicale zijn het doorsnijden van de ontwikkelingsrelatie of juist het aangaan van een staatkundige relatie die Suriname enigermate terug zou brengen binnen het Koninkrijk, waaruit dan een verplichting tot substantiële ondersteuning automatisch zou voortvloeien. De eerste optie zou in elk geval niet sporen met de afspraken van 1975 en 1992, voor de tweede optie bestaat in Den Haag geen, in Paramaribo nauwelijks, wezenlijke politieke steun.

Bezinning op voortzetting binnen de huidige kaders ligt dus voor de hand. Alvorens op de mogelijke modaliteiten daarvan in te gaan, bezien we de *argumenten voor continuering van de hulp*. Deze moeten overwegend in de *ethische en politieke sfeer* worden gezocht. Suriname is een Nederlandse creatie, er zijn nauwe en eeuwenoude banden, er is taal- en cultuurverwantschap, die door de omvang van de Surinaamse gemeenschap in Nederland slechts is versterkt. De gedeelde geschiedenis schept in de perceptie van velen onder de meest betrokkenen aan beide kanten verplichtingen. Daarnaast kunnen geopolitieke

overwegingen worden onderscheiden. In de optiek van de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en zeker ook Frankrijk, dat het naastgelegen Frans Guyana als een overzeese provincie bestuurt, wordt Nederland nog steeds een zekere verantwoordelijkheid toegekend, vooral waar het gaat om het beheersen van negatieve externe effecten van aan drugs verbonden criminaliteit, en om handhaving van mensenrechten.

Zwaarwegende economische of anderssoortige positief te formuleren belangen heeft Nederland verder niet in Suriname. De bilaterale handels- en investeringsrelatie is voor beide partners, maar vooral voor Nederland, slechts van beperkte betekenis, afgezien van transacties in het illegale circuit. Nederland heeft belang bij het reduceren van de negatieve effecten van drugshandel en daarnaast bij het beperken van illegale instroom van migranten.

Kortom, de motieven voor mogelijke continuering van een bijzondere relatie met Suriname zijn overwegend verdragsmatig, politiek en ethisch van aard. Indien zulke motieven doorslaggevend zouden blijken te zijn, dient hoe dan ook de vraag te worden beantwoord of en hoe een meer effectieve hulprelatie kan worden verwezenlijkt. Daaraan heeft het de afgelopen decennia zonder twijfel geschort. Zo komen ook Dirk Kruijt en Marion Maks in het rapport *Een belaste relatie*, opgesteld in opdracht van de Nederlandse en Surinaamse regeringen, tot zeer kritische conclusies over 25 jaar bilaterale ontwikkelings samenwerking. De kaders waarin beleid werd geformuleerd, uitgevoerd en begeleid, waren in de regel weinig helder. Zakelijke discussies over beleid werden voortdurend overwoerd door emotionaliteit. De resultaten van de hulp zijn dubieus. *Voortzetting van de hulprelatie op deze oude voet belooft weinig goeds*, zo concluderen Kruijt en Maks in deze studie, waarin zij de analyse van reeds beschikbare evaluaties verdiepen op grond van interviews met tientallen betrokkenen aan beide zijden van de oceaan. Zij bepleiten op grond van deze analyse niet een beëindiging van de speciale relatie, maar wel 'het einde van een onduidelijke, belaste ontwikkelingsrelatie, waarin emotionele en zakelijke motieven en verwachtingen de kwaliteit van de hulp in een mist van verwijt en rancune wazig maken'.⁴

Ook in onze visie is de *balans van de samenwerking tot op heden op zijn best zeer mager*. Voortzetting is alleen zinvol indien een vorm wordt gevonden die meer perspectief biedt op verwezenlijking van de doelstellingen.

Teleurstellende resultaten

Het is inmiddels nagenoeg een cliché dat Suriname er vandaag, ondanks en misschien zelfs wel dank zij de vergelijkenderwijs zeer ruime ontwikkelingshulp niet

beter voor staat dan aan de vooravond van de onafhankelijkheid – velen zeggen zelfs: slechter dan toen. Dit illusievolle besef klinkt de laatste jaren steeds luidr door in publikaties van journalisten, politici en wetenschapslieden.⁵

In de loop der jaren is een overweldigend aantal evaluatiestudies gemaakt van projecten en programma's, alsmede over gehanteerde procedures in de bilaterale ontwikkelingssamenwerking. Zo verscheen in 1982, na de aanvankelijke *hausse* aan bestedingen, een uiterst kritisch rapport van de Algemene Rekenkamer, dat wees op een groot aantal ernstige tekortkomingen bij de inkadering, planning, aanbesteding, rapportage en financiële verantwoording van projecten.⁶ De beoordeling van projecten in termen van hun interne rendement en hun effectiviteit in het bereiken van gestelde doeleinden zegt echter op zich zelf nog niet zoveel over de macro-economische effecten van hulp, die zeker in een klein land met een relatief grote instroom van hulpmiddelen significant kunnen zijn. Strikt genomen kan de vraag naar de macro-economische betekenis van hulp alleen worden beantwoord met een simulatiemodel waarin de ontwikkeling met en zonder financiële hulp zou kunnen worden vergeleken. Studies van macro-economische effecten zijn echter zeer gering in aantal, en modelanalyses ontbreken volledig. Nog veel lastiger is het de effecten te verdisconteren van hulp op *bestuurlijk gedrag*, in de brede betekenis van *governance*.

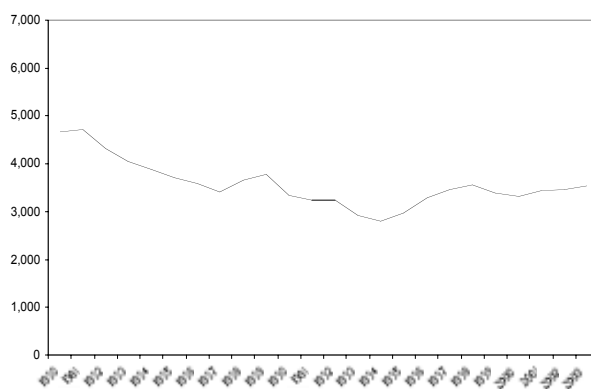
De omvangrijke en langdurige Nederlandse hulpinstroom in Suriname zou zeker aanleiding kunnen geven tot een omvattender analyse van de lange-termijn macro-economische gevolgen voor het hulpontvangende land. De onder het ministerie van Buitenlandse Zaken ressorterende Inspectie Ontwikkelingsamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) heeft in de afgelopen jaren omvangrijke studies gemaakt van de Nederlandse bilaterale hulpinspanning in een aantal ontwikkelingslanden, zoals onder meer India, Tanzania en Bolivia, maar niet van de hulprelatie met Suriname. Dat is niet alleen opmerkelijk vanwege de lange duur en grote omvang van de hulprelatie met Suriname, maar ook omdat de Nederlandse bilaterale hulpinspanning in Suriname veel dominantier is geweest dan in andere landen, vanwege de zeer geringe aanwezigheid van andere donoren en de kleine omvang van het hulpontvangende land. Uit een omvattende analyse over Suriname zouden meer lessen geleerd kunnen worden over de potentiële effecten van de Nederlandse bilaterale hulpinspanning dan uit de wél verrichte studies over andere landen.

De *Terms of Reference* van de zogenoemde 'lessons learned'-evaluatiestudie (mei 2001), die resulteerde in het recente rapport (-Kruijt-Maks) *Een belaste relatie* (februari 2004), vermelden echter uitdrukkelijk dat in

de loop van deze evaluatie een onderzoekstrajet zal worden ontworpen dat de basis zal vormen voor 'een opdracht voor een veel gedetailleerder, preciezer, langduriger onderzoek naar aard en impact van de Nederlands-Surinaamse ontwikkelingsrelatie'.⁷ Tot op heden heeft de Tweede Kamer echter nog nooit aangedrongen op een studie door de IOB over de hulpinspanning aan Suriname.

Niettegenstaande de hieruit voortkomende beperking, kan worden vastgesteld dat de in 1975 geformuleerde doelstellingen slechts in zeer geringe mate of in het geheel niet zijn verwezenlijkt. Dit betreft in het bijzonder de ontwikkeling van het gemiddeld inkomens- en welvaartsniveau van de bevolking; het welvaartsniveau van Suriname ten opzichte van dat in Nederland; en de inkomensverdeling en armoedesituatie. De ontwikkeling van het gemiddelde reële inkomen per hoofd van de bevolking is een veelzeggende indicator. Weliswaar steeg het inkomensniveau in Suriname in de tweede helft van de jaren zeventig sterk door de grote instroom van Verdragsmiddelen en een gunstige prijsontwikkeling op de internationale bauxietmarkt, maar in de jaren tachtig daalde het sterk. In de jaren negentig toonde het inkomen wederom een grote volatiliteit, maar steeg het per saldo nauwelijks (Figuur 2). Deze grote inkomenschommelingen hangen samen met de snel wisselende prijzen op de wereldmarkt voor aluminium en met het door Suriname gevoerde macro-economisch beleid, dat de gevolgen van deze externe schokken veelal niet heeft verminderd, maar juist vergroot.⁸

Figuur 2. Suriname, Bruto Binnenlands Product per hoofd van de bevolking, constante prijzen, in Surinaamse guldens, 1980-2003.



Bron: IMF, *World Economic and Financial Surveys, World Economic Outlook, Database*, September 2003, <http://www.imf.org>.

Statistische studies over armoede in Suriname vertonen grote onderlinge verschillen, maar ze maken aannemelijk dat ten minste 50% van de huishoudens onder de armoedegrens leeft.⁹ Het behoeft geen

betog dat in de loop der tijd de *inkomenskloof ten opzichte van Nederland* niet kleiner is geworden, zoals in 1975 werd beoogd, maar juist is vergroot. Ook ten opzichte van het Caraïbisch gebied raakt Suriname steeds verder achterop.¹⁰

Lessen uit het verleden

Op basis van de ervaringen van een halve eeuw ontwikkelingshulp zijn de verwachtingen over de potentiële bijdrage van hulp aan ontwikkeling en armoedebestrijding aanzienlijk getemperd. Tegelijk is steeds duidelijker geworden dat goed beleid, *good governance*, in het hulpontvangende land een doorslaggevende factor is voor stimulering van groei en bestrijding van armoede. Een recent IMF-rapport spreekt hierover duidelijke taal: 'Aid as such does not foster growth and/or reduce poverty. The success of any development assistance program depends, to a large extent, on the aid recipient country's own policies and priorities. Aid programs should therefore be designed to provide recipient countries with the proper incentives.'¹¹

Ten aanzien van de effecten van vijftig jaar Nederlandse hulp trekken Neckers en Malcontent de somber stemmende conclusie dat 'de ontwikkelingshulp in een aantal ontwikkelingslanden nauwelijks tot vooruitgang heeft geleid en in die landen die wel tot economische groei zijn gekomen vaak slechts een marginale rol heeft gespeeld'.¹² Goed beleid stimuleert investeringen en groei, ontwikkelingshulp kan dat effect versterken, hoewel het moeilijk is aan te geven in hoeverre beleid een significante invloed heeft op de effectiviteit van hulp. Daarnaast hebben ook de omvang van de hulpstroom, de stabiliteit en duur ervan effect op de uitwerking. Zo kan hulp ook allerlei ongewenste bijeffecten hebben, die de vooruitzichten op economische groei juist verkleinen.¹³ Ook de keuze van het type hulp kan van invloed zijn: de effectiviteit van budgettaire hulp lijkt gevoeliger te zijn voor de kwaliteit van het beleid dan de effectiviteit van projecthulp, maar in een goede beleidscontext is budgettaire hulp waarschijnlijk effectiever dan projecthulp.¹⁴

Analyses door multilaterale instellingen, zoals de Inter-Amerikaanse Ontwikkelings Bank (IDB), de Wereldbank en het Internationale Monetaire Fonds (IMF), tonen aan dat het in Suriname gevoerde macro-economische beleid over een zeer lange reeks van jaren, met slechts enkele kortstondige intermezzo's, niet bevorderlijk was voor groei en armoedebestrijding. Zoals de Wereldbank formuleerde in een van de weinige rapporten van deze instelling over Suriname: 'Over the past three decades Suriname has maintained one of the most distorted economic envi-

ronments in the region, and its economy has been one of the worst performers too. [...] Macroeconomic instability, a distorted business environment, excessive government consumption, and low investment in education have hampered economic growth and perpetuated poverty.'¹⁵

Studies naar de kwaliteit van beleid en bestuur, *governance*, in een internationaal perspectief wijzen uit dat Suriname op een aantal belangrijke punten slecht scoort, ook in vergelijking met de landen in het Caraïbisch gebied. In de door de Wereldbank aan de hand van indicatoren voor *Regulatory Quality* en voor *Rule of Law* vastgestelde internationale rangorde ligt de score van Suriname ver onder het gemiddelde voor de Caraïbische regio, te zamen met Guyana, Haiti en Cuba. Voor *Government Effectiveness* ligt de score van Suriname op het regionaal gemiddelde, en voor *Control of Corruption* en *Political Stability* iets hoger dan de gemiddelde score in de regio; hier is het beeld dus minder negatief. In het in 2002 door UNCTAD gepubliceerde *World Investment Report* scoort Suriname daarentegen weer zeer slecht, evenals in studies naar de mate waarin de landen in Zuid-Amerika 'gereed' zijn te participeren in de *Free Trade Area of the Americas* (FTAA).¹⁶ Uit deze studies blijkt derhalve dat Suriname aan veel criteria van *good governance* niet heeft voldaan; Nederland heeft daarin met zijn hulp geen verandering ten goede kunnen brengen. Dit scala aan bevindingen vraagt om bezinning op de toekomst van de relatie tussen Nederland en Suriname.

Het initiatief van de twee regeringen in oktober 2000 om, vooruitlopend op het besluitvormingsproces over mogelijke voortzetting van de hulprelatie na beëindiging van de Verdragsmiddelen, een evaluatiestudie te laten uitvoeren, was zonder meer bemoedigend. De bedoeling was dat met deze *lessons learned* op tafel op korte termijn *in concreto* zou kunnen worden gesproken over de toekomstige ontwikkelingsrelatie. Het liep geheel anders. De wordingsgeschiedenis van het rapport is uitgelopen op een onthutsend en langdurig steekspel tussen de opdrachtgevers en uitvoerders, waarachter men toch ook de angst bespeurt, in Paramaribo en in mindere mate in Den Haag, om de vuile was buiten te hangen. Het heeft er alle schijn van dat Paramaribo ontevreden was met de negatieve conclusies die de onderzoekers trokken over de gang van zaken in de afgelopen decennia en bovendien beducht was dat hierdoor de voortzetting van de ontwikkelingsrelatie in gevaar zou komen.

Nederland stelde zich op het formele standpunt dat het rapport was voortgekomen uit een gezamenlijke opdracht en dat eenzijdige publikatie dus onoirbaar zou zijn, maar het lijkt waarschijnlijk dat ook bij Buitenlandse Zaken en in het bijzonder het DG Internationale Samenwerking enige beduchtheid leefde

over de indruk die het rapport zou kunnen maken. Critici zouden immers niet alleen kunnen vaststellen dat Nederland slechts weinig greep heeft gehad op de gang van zaken, maar hieraan ook argumenten kunnen ontlenen tegen de zin van ontwikkelingshulp in het algemeen, en die aan Suriname in het bijzonder. En zo duurde het tot februari 2004 vooraleer het rapport *Een belaste relatie* eindelijk verscheen. Het duurde vervolgens maar een paar dagen voor de Surinaamse president Venetiaan zich publiekelijk distantieerde van het rapport, dat hij als te Nederlands karakteriseerde.¹⁷

Deze ervaring illustreert eens te meer dat gevoelheden en doorheen de jaren opgebouwde irritaties in de bilaterale sfeer een ernstige belemmering kunnen vormen bij het voeren van een resultaatgerichte beleidsdialoog. Als het al niet mogelijk is gezamenlijk tot conclusies te komen over (falend) beleid in het verleden, stemt dit niet optimistisch over de kans op een constructieve beleidsdialoog over planning en uitvoering van een toekomstige ontwikkelingsrelatie. Minister Van Ardenne trok hierover echter, zoals wij nog zullen zien, een andere conclusie.

Aan elkaar verplicht?

Het Nederlands beleidskader voor een mogelijke toekomstige ontwikkelingsrelatie met Suriname wordt aangegeven in de nota *Aan elkaar verplicht. Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015*, die minister voor Ontwikkelingssamenwerking Van Ardenne in oktober 2003 aan de Tweede Kamer aanbood.¹⁸ De minister geeft in deze nota aan wat de inzet van haar beleid zal zijn en op welke regio's en landen de inspanning zal worden geconcentreerd. Samenwerking is primair gericht op duurzame armoedebestrijding en gebaseerd op wederzijdse verantwoordelijkheden en belang, vastgelegd in naleefbare afspraken en gericht op resultaat. *Good governance* wordt niet alleen gezien als aandachtspunt in het beleid, maar het streven daarnaar ook aangemerkt als *voorwaarde* voor verwezenlijking van duurzame armoedebestrijding, waarbij dit concept breed wordt gehanteerd: 'een politiek en institutioneel klimaat waarin mensenrechten, democratische beginselen en de rechtsstaat worden beschermd, en menselijke en natuurlijke hulpbronnen alsmede economische en financiële middelen op een transparante en verantwoordelijke wijze worden beheerd, ten behoeve van rechtvaardige en duurzame ontwikkeling'.¹⁹

Langdurige hulprelaties, zo wordt in de nota vastgelegd, zullen worden aangegaan met een beperkt aantal landen, vooral in Sub-Sahara Afrika en het Midden-Oosten. Is *regio* het criterium, dan zou Suriname hierin niet passen. Ook op grond van het *inkomenscriterium* past Suriname niet in de groep van

armste landen waarop de hulpinspanning vooral wordt gericht. Nederland hanteert in principe een inkomensbovengrens van \$ 865 per hoofd van de bevolking. Volgens de Wereldbank lag het officieel geregistreerde inkomen in Suriname in 2001 op \$ 1690 dollar, bijna twee keer zo hoog dus. Maar, zo stelt de nota, '[O]ok argumenten van buitenlands beleid spelen een rol bij het selecteren van partnerlanden'. Dat geldt voor enkele landen in het Midden-Oosten en voor Zuid-Afrika, waarbij wordt gerefereerd aan bijdragen tot stabilisering van de regio. En dan is er 'de ontwikkelingsrelatie met Suriname die is gebaseerd op een verdrag'.²⁰ Einde toelichting.

Als Kamer en minister elkaar, ondanks alles, zouden vinden in het besluit om ook na besteding van de Verdragsmiddelen Suriname te blijven bijstaan, *dient op grond van de ervaringen tot op heden de nieuwe relatie anders te worden ingericht, opdat mislukking niet reeds in de opzet besloten ligt*. Dit vergt van beide partners een navenant duidelijke strategiebepaling. Wij beperken ons hier tot de toekomstige Haagse opstelling. We moeten dan allereerst vaststellen dat de gang van zaken rond het *lessons learned*-rapport reden geeft tot veel twijfel. Ook de toonzetting van de brief waarmee de minister het rapport aan de Kamer aanbood, werpt de vraag op of zij omzichtigheid niet te hoog in het vaandel voert. Zij benadrukt niet het voorgaande rumoer, maar de uitkomst, het feit dat dit toch een gezamenlijk Nederlands-Surinaams rapport is, en wijst dan op de 'goede samenwerking' die hieruit spreekt. Ook spreekt zij van 'een positieve kentering' in de betrekkingen sinds 2000, toen werd gekozen voor geïntegreerde sectorprogramma's. Zij acht het rapport daarom een 'ondersteuning' voor het sindsdien gevoerde beleid.

Dat zou kunnen, maar het lijkt voorbarig nu al te juichen over de 'kentering'. Over het rapport was er een fiks bilateraal conflict, dat met het beproefde recept van geduldig palaveren werd aangepakt – naar blijkt niet tot tevredenheid van de Surinaamse president. Is dat nu een blijk van kentering? Ons lijkt het raadzaam enkele zaken wat harder te formuleren. Een besluit betreffende continuering van de hulprelatie vereist, zoals de minister in haar nota *Aan elkaar verplicht* aangeeft, *gedeelde verantwoordelijkheden en gedeelde belangen* en een overeengekomen *programma van meetbare doelstellingen*. Veelal worden onderhandelingen over beleidsgerelateerde hulpprogramma's echter gekenmerkt door verschillen in inzicht tussen de partijen over verantwoordelijkheden en belangen, over economische en politieke risico's, en daarmee verschillen in hun prioriteiten over de verhouding tussen beleidsaanpassing en beschikbare financiële middelen, de volgorde van te nemen maatregelen, en het tempo waarin het beleidsprogramma en de finan-

ciering worden doorgevoerd. Deze verschillen leiden in onderhandelingen tussen multilaterale instellingen en afzonderlijke landen frequent tot spanningen en conflicten over beleidsgerelateerde ondersteuningsprogramma's.²¹

Den Haag aan zet: een derde partner in het spel?

Er is weinig reden te verwachten dat het tussen Nederland en Suriname anders zal lopen. Integendeel, in deze historisch belaste verhouding, die sterk afwijkt van de gebruikelijke hulprelatie met concentratielanden, bleek het tot op heden moeilijk met Suriname een *hulpconditionaliteit* hard te formuleren. Dit was zeker niet adequaat geregeld in de Overeenkomst van 1975. Het Raamverdrag van 1992 was een stuk zakelijker op dit punt. Het stelde (in Artikel 3) dat de beide regeringen zouden samenwerken ten behoeve van de uitvoering van een programma van *aanpassing en structurele hervorming van de Surinaamse economie*. De uitwerking van die nieuwe zakelijkheid werd echter mede beperkt door de toezeggingen in de Overeenkomst van 1975. De complicaties van de overeengekomen bilaterale beleidsdialoog bleken duidelijk tijdens de crisis over het macro-economisch beleid in 1992. De in het Raamverdrag van 1992 (Artikel 2) opgenomen intentie om gezamenlijk samen te werken met multilaterale organisaties ter verwezenlijking van de doelstellingen, in het bijzonder economische ontwikkeling en sociale rechtvaardigheid, kon in het geheel niet worden gerealiseerd.

Met het beëindigen van de overdracht van traditionele Verdragsmiddelen zou aan deze uiterst problematische situatie een eind kunnen worden gemaakt door nu vast te leggen dat bij de uitvoering van een eventuele nieuwe relatie een *derde partner* een sleutelrol zal spelen. Daarbij kan worden gedacht aan de Wereldbank, de IDB, het IMF of eventueel de Europese Unie. Een veelheid van mogelijkheden staat daarbij open. Afspraken met deze instanties over het te voeren beleid kunnen als conditionaliteit voor bilaterale budgettaire hulp en betalingsbalanshulp functioneren, een vorm dus van *cross conditionality*. Multilaterale instanties kunnen ook worden ingeschakeld bij tussentijdse beleidsevaluaties alvorens een volgende bestedingsronde plaatsvindt, dan wel een rol spelen bij uitvoering en evaluatie van sectorale hulpprogramma's. Een dergelijke stap zou bovendien de mogelijkheid geven gebruik te maken van specifieke en additionele kennis en expertise bij deze instellingen.

Een dergelijke benadering sluit niet uit dat tegelijkertijd op beperkte schaal projecten en deelprogramma's kunnen worden uitgevoerd in een bilateraal kader of door de inbreng van binnen- of buitenlandse

medefinancieringsorganisaties. Alvorens deze laatste in een nieuwe hulprelatie te betrekken, zouden overigens ook *hun* activiteiten in het verleden dienen te worden geëvalueerd.

De hier bepleite verandering in de relatie zal waarschijnlijk weerstand oproepen. *Internationalisering van de hulp* betekent dat Paramaribo, gewend geraakt aan Nederlandse politici die in de regel vrij tegemoetkomend waren, zich zal moeten richten naar de veel hardere en rigidere eisen van de internationale instituties. Daarmee vervalt niet alleen direct ruimte voor onderhandelingen. In indirecte zin krimpt, wanneer de ontwikkelingsrelatie wordt geobjectiveerd, voor Surinaamse bestuurders ook de ruimte met ontwikkelingsgeldten electorale belangen te behartigen. Maar ook aan Nederlandse zijde kunnen objectivering en internationalisering weerstand oproepen. Er mogen dan geen grote macro-economische belangen op het spel staan, wel kan inbreuk worden gemaakt op organisatorische en groepsbelangen die in de loop van deze langdurige bijzondere relatie zijn ontstaan.

Gemakkelijke oplossingen zijn er niet. Intensiveering van de *betrokkenheid van multilaterale instellingen* is zeker geen garantie voor succes. Ook deze instellingen hebben in veel landen gefaald waar het gaat om het scheppen van optimale beleidscondities voor hulp. Hun tot nog toe beperkte interventies in Suriname hebben er weerstanden opgeroepen en waren niet altijd succesvol. Terwijl de IDB in het recente verleden in Suriname op diverse terreinen ervaring heeft opgedaan en expertise heeft opgebouwd, geldt dat niet voor de Wereldbank of het IMF. Bovendien heeft de cofinancieringsrelatie tussen Nederland en de Wereldbank een aantal ernstige tekortkomingen vertoond.²² Aan dit alles kan niet lichtvaardig worden voorbijgegaan. Maar één ding is duidelijk, voor wie onbevooroordeeld terugkijkt op deze bijzondere ontwikkelingsrelatie sinds 1975: *voortzetting op de oude bilaterale voet is geen serieuze optie meer.* ■

Noten

- 1 'Verdrag betreffende Ontwikkelingssamenwerking tussen Nederland en Suriname'; zie voor de wordingsgeschiedenis en een analyse hiervan: Gert Oostindie & Inge Klinkers, *Knellende Koninkrijksbanden. Het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Caraïben, 1940-2000, dl. II*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2001, blz. 199-210.
- 2 Ook in de jaren '90, toen de instroom van Verdragsmiddelen op jaarbasis veel kleiner was dan in de jaren '70, lag de hulp per hoofd van de bevolking in Suriname internationaal gezien nog op een zeer hoog niveau, zoals blijkt uit vergelijking met 42 hulpontvangende kleine landen in Afrika, Azië, Latijns-Amerika en overige regio's. The World Bank & Commonwealth Secretariat, *Small States: Meeting Challenges in the Global Economy*, april 2000, tabel 5, blz. 14.

- 3 Zie over de weg naar dit verdrag Marten Schalkwijk, *Suriname, het steentje in de Nederlandse schoen. Van onafhankelijkheid tot Raamverdrag*, Paramaribo: Firgos, 1994. De volledige tekst van zowel het Verdrag van 1975 als het Raamverdrag van 1992 is afgedrukt in Wouter Gortzak, *Nederland-Suriname: de herkansing*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting/Mets, 2003, blz. 163-183.
- 4 Dirk Kruijt & Marion Maks, *Een belaste relatie, 25 jaar ontwikkelingssamenwerking Nederland-Suriname 1975-2000*; en enkele gereleerde documenten, door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aangeboden aan de Tweede Kamer, 6 februari 2004, blz. 72.
- 5 Hans Buddingh', 'Failure of a Model Decolonisation. Dutch-Surinamese Economic Relations', in: Peter Meel & Rosemarijn Hoefte (red.), *20th Century Suriname. Continuities and Discontinuities in a New World Society*, Kingston: Ian Randle/Leiden: KITLV Press, 2001, blz. 71-90; Gortzak, a.w. noot 3; John Jansen van Galen, 'Een proefpolder voor het Nederlands ontwikkelingsbeleid; Suriname 1975-1982', in: J.A. Nekkers & P.A.M. Malcontent (red.), *De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking*, 's-Gravenhage: SDU Uitgevers, 1999, blz. 237-262; Gert Oostindie, 'Agenda bij gedane zaken', in: *Zevende Multatuli Lezing. De Tweede Vrede van Breda: Natievorming of Onafhankelijkheid*, Breda: Stichting Multatuli Lezing/NCDO, 2004, blz. 7-20; Jeroen Trommelen, *Dwars door Suriname. Drie Guyana's in een tegendraads portret*, Amsterdam: Arena, 2000.
- 6 Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1982. TK 1982-83, nr. 17.847.
- 7 PLOS en Minbuza (DWH/IOB), *Terms of Reference, studie 'Lessons Learned' uit de ontwikkelingssamenwerking Nederland-Suriname*, Paramaribo/Den Haag, mei 2001, blz. 2, pt. 7.
- 8 Voor een bundeling van analyses hiervan zie: Pitou van Dijk (red.), *Suriname. The Economy, Prospects for Sustainable Development*, Kingston: Ian Randle Publishers/Amsterdam: Rozenberg Publishers, 2001.
- 9 *Ibid.*, blz. 207-211; zie ook United Nations, *Second country cooperation framework for Suriname (2002-2006)*, DP/CCF/SUR/2, New York, 2002, blz. 2.
- 10 Bij beoordeling van deze cijfers dient in acht te worden genomen dat de gegevensbestanden niet consistent en volledig zijn, en een deel van de economische activiteiten – wellicht in de orde van 25 à 30% van de formele economie – niet officieel is geregistreerd.
- 11 T. Cordella & G. Dell'Aricecia, *Budget Support Versus Project Aid*, IMF Working Paper WP/03/88, april 2003, blz. 3.
- 12 Nekkers & Malcontent, a.w. noot 5, blz. 59.
- 13 Dit kan het geval zijn bij *crowding out*-effecten, vergrote macro-economische volatiliteit en *Dutch Disease*-effecten, voorts bij verminderde fiscale discipline, optredend als gevolg van de beschikbaarheid van hulp gelden.
- 14 Cordella & Dell'Aricecia, a.w. noot 11, blz. 5.
- 15 The World Bank, *Suriname: A Strategy for Sustainable Growth and Poverty Reduction*, Country Economic Memorandum, Washington, D.C., maart 1998, blz. vii.
- 16 Voor *governance*-indicatoren zie: D. Kaufmann, A. Kraay & M. Mastruzzi, *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*, <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters3.html>. Voor indicatoren voor de FTAA in 2001 zie J. Schott, *Prospects for Free Trade in the Americas*, Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2001.
- 17 Zie noot 4.
- 18 TK 2003-2004, nr. 29234, 'Ontwikkelingsbeleid voor de komende jaren', aanbiedingsbrief minister A.M.A. van Ardenne-Van der Hoeven, 3-10-2003, bij nota *Aan elkaar verplicht. Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015*.
- 19 TK 2003-2004, nr. 29234, blz. 7.
- 20 *Ibid.*, blz. 19.
- 21 Zie voor analyses voor deze wisselwerking: P. Mosley, J. Harrigan & J. Toye, *Aid and Power. The World Bank and Policy-based Lending*, deel 1, Londen/New York: Routledge, 1991.
- 22 Het IMF heeft naast de reguliere Artikel 4-rapportages en enige specifieke statistische studies naar de omvang van de informele en formele economie geen expertise opgebouwd op grond van leningprogramma's aan Suriname.

Over de auteurs

DR. P. VAN DIJCK, econoom, is universitair hoofddocent aan het Centrum voor Studie en Documentatie van Latijns Amerika (CEDLA) te Amsterdam.

DR. G.J. OOSTINDIE, historicus, is directeur van het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde (KITLV) te Leiden en hoogleraar aan de Universiteit Utrecht.

Migratie en ontwikkeling

HEIN DE HAAS

Mythen, nuances en nieuwe inzichten

DE MAATSCHAPPELIJKE EN WETENSCHAPPELIJKE discussie over internationale Zuid-Noordmigratie is eenzijdig, want zij richt zich vrijwel uitsluitend op belang en gevolgen van migratie voor de 'ontvangende' samenlevingen. Dit is opmerkelijk, aangezien migranten een belangrijke bijdrage leveren aan de sociale en economische ontwikkeling van hun moederland. Het is ook jammer, omdat het veronachtzamen van de 'andere kant' van migratie een beter begrip van ontwikkelingsgerelateerde oorzaken en gevolgen van migratie in de weg staat.

Beter inzicht in de relatie tussen migratie en ontwikkeling is broodnodig voor het beantwoorden van de vraag hoe beleid de bijdrage van migratie aan ontwikkeling in herkomstlanden kan vergroten. Hierbij is het noodzakelijk de relatie tussen migratie en ontwikkeling als een *wederkerige* relatie te beschouwen. Migratie is zowel intrinsiek onderdeel en gevolg van ontwikkeling als een zelfstandige factor die zijn stempel zet op ontwikkeling in zowel de herkomst- als bestemmingslanden. Ook is het nodig een koppeling aan te brengen tussen de traditioneel gescheiden terreinen van ontwikkelings- en immigratiebeleid.

Migratiemythen

Mede door de eenzijdige blik op de 'ontvangende' kant van migratie, is er een aantal zichzelf bevestigende 'migratie-mythen' ontstaan, die nauwelijks empirisch getoetst worden. Deze 'migratie-mythen' hebben in de publieke beeldvorming en beleidskringen vaak de status van 'waarheid' gekregen. Er valt veel op deze 'waarheden' af te dingen.

De eerste mythe is dat we in een tijd van ongeken- de migratie leven. Een eeuw geleden was het percentage internationale migranten op de totale wereldbe-

Het beleid ten opzichte van migratie uit landen in ontwikkeling moet drastisch worden herzien. In plaats van de restrictieve aanpak dienen grenzen te worden opengesteld voor selectieve arbeidsmigratie. Daarmee wordt het ontwikkelingspotentieel voor zowel zendende als ontvangende samenlevingen vergroot.

volking echter ongeveer even hoog als nu (2,5%-3%). Migratie blijft dus in omvang beperkt, van een 'vloedgolf' is ondanks enige toename in de jaren '90 zeker geen sprake en er lijkt dan ook geen enkele reden voor paniek.¹ Hoewel er mondiaal niet veel meer migratie is, is de richting van migratiestromen wél drastisch veranderd. Er heeft zich sinds de dekolonisatie van de 'Derde Wereld' een omkering van de migratiestromen voorgedaan, waarbij de Zuid-Noordmigratie sterk is toegenomen. Dit heeft Westerse samenlevingen voor het eerst met relatief omvangrijke groepen zichtbaar niet-Westerse migranten geconfronteerd. Vandaar ook de 'overspoelingsbeeldvorming'.

Apocalyptische scenario's van een massale toestroom lijken ook theoretisch ongegrond, omdat ze uitgaan van een onnauwkeurige analyse van de oorzaken van migratie. Dit hangt samen met de tweede migratie-mythe, namelijk dat armoede en misère de oorzaken van arbeidsmigratie zijn. Hoewel migratie voortkomt uit de hoop op een beter bestaan, zijn het zelden de allerarmsten die migreren.² Migratie gaat gepaard met aanzienlijke kosten en risico's, en vergt naast kennis en contacten ook de nodige aspiraties. Dit verklaart de paradox dat sociaal-economische ontwikkeling in de vorm van stijgende inkomens, toenemend opleidingsniveau en toegang tot informatie aan-

vankelijk gepaard gaat met *toenemende* emigratie.

Niet absolute armoede, maar juist enige mate van ontwikkeling, gecombineerd met *relatieve* deprivatie in de vorm van mondiale ongelijkheid in ontplooiingsmogelijkheden, dat lijken de voornaamste oorzaken van migratie. Dit verklaart ook waarom belangrijke emigratielanden (Mexico, Marokko, Egypte, Turkije en de Filipijnen) nu juist niet tot de minst-ontwikkelde landen behoren. Ontwikkeling gaat onvermijdelijk gepaard met toenemende mobiliteit en migratie. Alleen op langere termijn, na enkele tientallen jaren duurzame groei, neemt emigratie meestal af en vormen emigratielanden zich zelfs om tot netto immigratielanden. Landen als Spanje, Italië, Griekenland en Ierland hebben een dergelijke transitie door gemaakt, landen als Zuid-Korea en Taiwan maken haar thans door, en landen als Turkije, Tunesië en Mexico staan wellicht aan het begin hiervan.

De relatie tussen migratie en ontwikkeling is dus noch lineair noch omgekeerd evenredig. Groei en ontwikkeling hebben eerder een omgekeerd U- of J-vormig effect op emigratie. Dit fenomeen is in de literatuur ook wel beschreven als de 'migratiebult'.³ Overigens is die relatie niet éézijdig van oriëntatie, omdat een *afnemend* relatief ontwikkelingspeil een immigratiesamenleving weer tot emigratiesamenleving kan omvormen. Argentinië is hiervan een sprekend recent voorbeeld.

De *derde* mythe is dat ontwikkelingshulp en het afbreken van handelsbarrières een effectief 'medicijn' tegen migratie zijn. Pleidooien vóór ontwikkelingssamenwerking en vrijhandel worden niet zelden met dit argument gelegitimeerd. Dit gaat evenwel voorbij aan het theoretisch inzicht dat 'ontwikkeling' de neiging heeft migratie in eerste instantie te stimuleren. Sociale en economische ontwikkeling stelt mensen beter in staat te migreren en verhoogt hun ambities. Handelsliberalisatie (NAFTA; EU met Noord-Afrika en Midden-Oosten) zal op korte tot middellange termijn eerder tot meer dan minder migratie leiden.⁴ Ook succesvolle bestrijding van absolute armoede in bijvoorbeeld Sub-Sahara Afrika zal in eerste instantie eerder tot een hogere dan lagere migratiegeneigdheid leiden. 'Stay-at-home'-ontwikkelingsbeleid lijkt daarom een goed voorbeeld van 'being right for the wrong reasons'.

Wellicht het meest gebruikte argument tegen migratie als potentiële bron van ontwikkeling is dat zij leidt tot *brain drain*, de *vierde* migratie-mythe. Ook hier blijkt de werkelijkheid een stuk genuanceerder. Uit onderzoek blijkt dat de *brain drain* alleen in specifieke gevallen zonder meer schadelijk is. In de eerste plaats zijn lang niet alle migranten hoog opgeleid. Ook blijkt er naast een *brain drain* vaak sprake van een *brain gain*.⁵ Het vertrek van hoger opgeleiden heeft op langere termijn vaak positieve effecten in de

vorm van een tegenstroom van geld, investeringen, handelscontacten, kennis en informatie. Ook blijkt het perspectief naar het buitenland te vertrekken achterblijvers te motiveren om door te studeren. Arbeid kan in Westerse landen vaak veel produktiever worden aangewend. In veel ontwikkelingslanden is tegenwoordig bovendien vaak sprake van hoge werkloosheid onder hoger opgeleiden; in dat geval overtreffen de baten de kosten helemaal.

Niet zelden beschouwen regeringen goedgeschoolde arbeidskrachten zelfs als 'exportprodukt' en creëren ze bewust overschotten onder bepaalde categorieën hoger opgeleiden. Een land als de Filipijnen leidt bijvoorbeeld bewust beroepskrachten als verpleegsters op met als doel het binnenbrengen van overmakingen. Hoogopgeleide migranten spelen naast hun rol als ondernemers vaak een belangrijke rol in het maatschappelijk-politiek debat en de ontwikkeling van een *civil society* in herkomstlanden.

De *vijfde* mythe is dat overmakingen van migranten ('remittances') in herkomstlanden voornamelijk worden geconsumeerd en leiden tot passieve afhankelijkheid. Dit is misschien wel het hardnekkigste *idée reçue* over migratie en ontwikkeling, een beeld dat in de jaren '70 is ontstaan en sindsdien goeddeels zijn eigen leven is gaan leiden. Het klassieke idee is dat overmakingen door het thuisfront over de balk worden gegooid door het uit te geven aan protserige huizen, feesten, auto's, kleren en andere (geïmporteerde) consumptiegoederen. Van produktieve investeringen zou zelden sprake zijn. Door het massale vertrek van 'jonge, talentvolle en ondernemende' jongemannen zouden mensen zich terugtrekken uit lokale economische activiteiten. Migratie veroorzaakt lethargie en economische neergang in herkomstgebieden, draagt dus niet bij aan ontwikkeling, maar ondermijnt deze juist.

Dit pessimistisch perspectief blijkt bij nader inzien een tamelijk povere empirische en analytische basis te hebben.⁶ In de Europese migratiecontext is de laatste tijd verrassend weinig gericht onderzoek gedaan naar de ontwikkelingseffecten van migratie op herkomstgebieden. Uit recent empirisch onderzoek in Latijns-Amerika, maar ook in Afrika en Azië, blijkt echter dat overmakingen migranten en hun familieleden in staat stellen investeringen in landbouw en andere vormen van bedrijvigheid te plegen. Migratie blijkt in de meeste gevallen en zeker op de langere termijn meestal niet te leiden tot passieve afhankelijkheid, maar eerder tot toegenomen economische activiteiten.⁷

Het idee dat het overgemaakte geld voornamelijk wordt besteed aan 'nutteloze' consumptie, blijkt vaak op drijfzand te zijn gebaseerd. Voorts is er kritiek mogelijk op de neiging uitgaven aan behuizing, sanitaire voorzieningen, gezondheidszorg, voeding en

scholing van kinderen als irrationeel of onproductief aan te duiden. Dergelijke verbeteringen in welzijn en 'menselijk kapitaal' vergroten immers de keuzevrijheid van mensen, hun produktiviteit en hun vermogen tot deelname aan het maatschappelijk debat. Zij behelzen daarom wel degelijk 'ontwikkeling', die dus meer omvat dan bedrijfsmatige investeringen alleen.

Bovendien blijken bestedingen door migranten positieve werkgelegenheids- en *multiplier*-effecten te hebben, waarvan ook niet-migranten meeprofiteren. Overmakingen leiden daarom op termijn vaak tot stijging van de algehele welvaart van gemeenschappen die de familie van de migrant overtreft. Ook blijkt migratie niet per definitie gepaard te gaan met groeiende inkomensongelijkheid in herkomstgebieden, maar hangt dit af van de selectiviteit van migratie en de geografische en tijdsschaal waarop de analyse plaatsvindt. Hoewel de migratie-*impact* dus niet ondubbelzinnig is, moet het eenzijdige, hardnekkige beeld van emigratieregio's die passief aan het migratieinfuus liggen, worden bijgesteld.

Migratie leidt evenmin automatisch tot méér ontwikkeling. Het is van belang te onderkennen dat het om een ontwikkelings-*potentieel* gaat. De *specifieke omstandigheden* waaronder migratie optreedt, zijn van invloed op de mate waarin migranten geneigd zijn geld terug te sturen, te investeren en terug te keren. De juiste vraag is daarom niet of migratie negatief of positief is voor ontwikkeling, maar waarom migratie voor bepaalde landen, regio's en sociale groepen veel positievere effecten heeft dan voor anderen.

De zesde mythe is dat gerichtheid op het moederland een teken van gebrekkige integratie is. Deze opvatting is in Nederlandse beleidskringen thans zeer in zwang, en toont aan hoezeer de blikrichting van het migratiedebat zich eenzijdig tot het 'bestemmingsland' heeft vernauwd. Gerichtheid op het herkomstland kan inderdaad een teken van slechte integratie zijn. Toch lijkt het niet alleen tamelijk hardvochtig, maar ook feitelijk onjuist betrokkenheid bij achtergelaten familie en vrienden bij voorbaat in het verdomhoekje van 'niet willen integreren' te plaatsen. Sociaal-economische integratie gaat namelijk ook gepaard met een toegenomen financiële en cognitieve capaciteit om te investeren in het land van herkomst, 'transnationale' ondernemingen op te zetten of een bijdrage te leveren aan het maatschappelijk debat.

Loyaliteit met het herkomstland botst dus niet per definitie met goed burgerschap in het bestemmingsland. Ook in Nederland is er onder nieuwe generaties, beter opgeleide 'migranten' een toenemende neiging hun stem te laten horen, bijvoorbeeld door het oprichten van 'Diaspora-verenigingen', die soms als ontwikkelingsorganisaties werken.⁸ Het lijkt in dit verband belangrijk te onderkennen dat steeds meer

migranten in een 'transnationale' wereld leven, waarbij het steeds moeilijker wordt te spreken in vastomlijnde tweedelingen van 'herkomst' en 'bestemming' of categorieën als 'permanente' en 'tijdelijke' migratie. Migranten zijn vaak betrokken op beide samenlevingen. Deze 'transnationaliteit' kan goed samengaan met 'integratie'; zij verdient het dus niet bij voorbaat geproblematiseerd te worden, laat staan bestreden.

Overmakingen als het nieuwe ontwikkelingsmantra?

De stijging van Zuid-Noordmigratie is gepaard gegaan met een nog sterkere stijging van het bedrag aan geldovermakingen door migranten naar ontwikkelingslanden – van 2 miljard dollar in 1970 tot 71 miljard dollar in 2001.⁹ Dit bedrag is inmiddels al zo'n 50% hoger dan het (dalende) bedrag aan ontwikkelingshulp en is goed voor circa de helft van de directe buitenlandse investeringen. Aangezien veel geld via informele kanalen of in natura wordt gestuurd, ligt het werkelijke bedrag nog veel hoger. Overmakingen zijn stabiel en tonen een minder pro-cyclisch verloop dan andere kapitaalstromen richting ontwikkelingslanden.¹⁰ Overmakingen hebben drastische verbetering van de levensomstandigheden van tientallen miljoenen huishoudens in ontwikkelingslanden mogelijk gemaakt. Voor een toenemend aantal ontwikkelingslanden vormen overmakingen een onontbeerlijke bron van harde valuta op de betalingsbalans.

De sterk toegenomen overmakingen hebben vrij plotseling aanleiding gegeven tot een hernieuwde belangstelling voor 'migratie en ontwikkeling' onder overheden en ontwikkelingsorganisaties binnen en buiten Nederland.¹¹ In de internationale ontwikkelingswereld is sinds enkele jaren sprake van een juichstemming over overmakingen als motor voor ontwikkeling in herkomstlanden. Recente rapportages, zoals die van de Wereldbank, zien overmakingen als een uiterst belangrijke bron van ontwikkelingsfinanciering – en een alternatief voor ontwikkelingshulp, zo lijkt soms de impliciete suggestie.¹²

In deze euforie ligt het gevaar van naïef optimisme, waarbij migrantenovermakingen tot het nieuwste 'ontwikkelingsmantra' worden verheven, levensgroot op de loer.¹³ Overmakingen worden voorgesteld als een welhaast ideale bron van ontwikkelingskapitaal, die 'bottom-up' toestroomt naar de mensen die het echt nodig hebben, waarbij er geen geld aan de strijfstok van ontwikkelingsorganisaties of corrupte ambtenaren blijft hangen. Hoewel hier een belangrijke kern van waarheid in zit, is ongebreideld optimisme niet op zijn plaats. Daarvoor is het verschijnsel alleen al – en in weerwil van de 'overspoelingsbeeldvorming' – te beperkt van omvang. Slechts 2,5 tot 3% van de wereldbevolking is internationaal migrant en de 72

miljard dollar aan inkomensoverdrachten vormen 'maar' 1,3% van het totale BNP van ontwikkelingslanden.

Zulk ongeremd optimisme gaat spijtig genoeg ook voorbij aan de inzichten en vooral nuances die uit het wetenschappelijk onderzoek naar 'migratie en ontwikkeling' naar voren zijn gekomen. Hoewel uit empirisch onderzoek blijkt dat migratie een zeer positieve ontwikkelings-*impact kan* hebben, komt hieruit dus ook naar voren dat het ontwikkelings-*potentieel* van migratie vaak bij lange na niet volledig wordt benut. Dit heeft in de eerste plaats betrekking op het slechte investeringsklimaat en het gebrek aan politiek-economische stabiliteit in de herkomstlanden, in de tweede plaats op het restrictieve en door migranten als wispelturig ervaren immigratiebeleid, wat de neiging heeft circulaire migratiepatronen te doorbreken.

Essentieel is dat migratie mensen nu juist de vrijheid heeft gegeven zowel te investeren als zich volledig terug te trekken uit het land en de regio van herkomst. Juist deze toegenomen vrijheid wordt door migranten beschouwd als essentiële verworvenheid, en betekent vanuit hun perspectief 'ontwikkeling'. Slechte infrastructuur, inflatie, corruptie, bureaucratie, het ontbreken van rechtszekerheid en het hiermee samenhangend gebrek aan vertrouwen in de overheid en de toekomst van herkomstlanden verklaren waarom veel migranten uiteindelijk niet terugkeren of hun investeringsplannen geheel of gedeeltelijk afblazen.¹⁴

Koppel immigratie- en ontwikkelingsbeleid

Aangezien de relatie tussen migratie en ontwikkeling zich voornamelijk op individueel en gezinsniveau manifesteert, zijn de mogelijkheden tot het voeren van een specifiek, op het vergroten van het ontwikkelingspotentieel van migratie gericht beleid per definitie beperkt. Bovendien koesteren veel migranten een diep wantrouwen jegens overheden. Het beste beleid lijkt vooralsnog het verbeteren van de rechtspositie van migranten en van de *algemene* sociale en politiek-economische omstandigheden in het herkomstland. Wanneer investeringscondities en rechtszekerheid structureel verbeteren, blijken migranten een zeer positieve bijdrage aan ontwikkeling te kunnen leveren en keren velen terug.

Overmakingen spelen een uiterst belangrijke, positieve rol in ontwikkeling. Toch is migratie geen *panacee* voor ontwikkeling. Hoewel overmakingen mensen in staat stellen te investeren, hangt de mate waarin zij dat doen sterk af van de *ontwikkelingscondities* in het herkomstland. Ook is *rechtszekerheid* van migranten in de herkomst- én bestemmingslanden een noodzakelijke voorwaarde, willen zij een substantiële bijdrage aan ontwikkeling kunnen leveren. Het

microniveau waarop de inkomensoverdrachten plaatsvinden, is behalve hun kracht ook hun voornaamste zwakte. Deze 'versnippering' maakt het voor individuele migranten moeilijk algemene ontwikkelingsobstakels uit de weg te ruimen. Migratie is dus geenszins een substituut voor deugdelijk beleid door overheden in ontwikkelingslanden.

Hoewel de mogelijkheden voor specifiek 'migratie en ontwikkeling'-beleid dus beperkt zijn, kunnen overheden en ontwikkelingsorganisaties op een aantal terreinen een rol spelen in het vergroten van de ontwikkelingsbijdrage van migratie. Een beleidsterrein is het verlagen van de transactiekosten van inkomensoverdrachten naar ontwikkelingslanden. Banken, wisselkantoren als Western Union en informele tussenpersonen maken hier thans hoge winsten op. Daarnaast valt te denken aan fiscale maatregelen, zoals het aftrekbaar maken van overmakingen. Een dergelijke regeling is in Nederland in het kader van de belastinghervorming onder Bos juist afgeschaft. Ook herkomstlanden kunnen overmakingen proberen aan te trekken door bijvoorbeeld fiscale voordeelregelingen of de mogelijkheid buitenlandse valuta-rekeningen te openen.

Voorts is gericht beleid denkbaar waarbij migranten afzonderlijk, maar vooral de talrijke zelforganisaties of 'Diaspora-verenigingen' van migranten die willen investeren of ontwikkelingsprojecten willen opzetten in het herkomstland, materieel en immaterieel worden ondersteund. Hiertoe worden in Nederland initiatieven ontplooid door medefinancieringsorganisaties voor ontwikkelingssamenwerking. Aangezien de meeste inkomensoverdrachten op individueel niveau plaatsvinden, en veel migranten juist niets van overheidsbemoeienis willen weten, moet de reikwijdte van dergelijk beleid evenwel niet worden overschat.

Nederlands beleid: discrepanties

In het Nederlands beleid ten opzichte van migratie en ontwikkelingslanden doemen twee discrepanties in beleidsdoelstellingen op. Terwijl ontwikkelingssamenwerking zich vooral op armoedebestrijding en de armste landen richt, behoren migranten nu juist *niet* tot de allerarmsten en komen de meeste migranten ook niet uit de armste landen. Het doel om migratie en ontwikkeling te koppelen, kan vanuit de uitgangspunten van het huidige beleid daarom moeilijk bereikt worden.

Een tweede, meer fundamentele, discrepantie zit tussen het uiterst restrictieve beleid ten opzichte van arbeidsimmigratie enerzijds en de wens circulaire migratie en de ontwikkelingsbijdrage van migratie te stimuleren anderzijds. Immigratiebeleid is bij uitstek het terrein waarop overheden van 'ontvangende'

samenlevingen een grote invloed kunnen hebben op de ontwikkelingsbijdrage van migratie. Het effectief koppelen van de traditioneel gescheiden terreinen van ontwikkelings- en immigratiebeleid vergt echter wel het doorbreken van een zevende en laatste *migratiemythe*. Deze luidt dat migratie door immigratiebeleid een halt kan worden toegeroepen. Hoewel beleid uiteraard invloed heeft op omvang en aard van migratie, zijn de doelen van immigratiebeleid irreëel en de resultaten daarom vaak contraproductief. Het onjuiste uitgangspunt van veel politici lijkt hierbij dat effectieve migratie-controle gelijk staat aan nul-migratie.¹⁵

Een zeer hoge mate van immigratiecontrole blijkt echter onmogelijk, zonder ernstig inbreuk te maken op mensenrechten en het open karakter van Westerse samenlevingen en economieën. Alleen politiestaten als Saoedi-Arabië kunnen migratie grotendeels, maar zelfs dan nog niet volledig, beheersen. Immigratie correleert daarom sterker met economische groei dan met immigratiebeleid. Sociale netwerken en familie-migratie verklaren voorts waarom migratie een gedeeltelijk autonoom proces is, dat zelfs nog over formeel gesloten grenzen doorgaat. Het blijkt keer op keer een illusie dat dit valt tegen te houden.

Naast een aanbod, bestaat er een reële vraag naar migrantenarbeid. Hoewel arbeidsmigratie geen structurele oplossing biedt voor de vergrijzingsproblematiek, is de algemene verwachting dat er zowel aan de onder- als bovenkant van de arbeidsmarkt een vraag naar migrantenarbeid zal blijven bestaan – zelfs bij een tamelijk drastische toename van de arbeidsparticipatie.¹⁶ Aangezien Zuid-Noordmigratie een onlosmakelijk onderdeel is van meer algemene, mondiale ontwikkelingsprocessen, is het zinloos te veronderstellen dat migratie een halt kan worden toegeroepen zolang vraag en aanbod in stand blijven.¹⁷

Restrictief immigratiebeleid heeft bij voortbestaan van de ontwikkelingsgerelateerde oorzaken van migratie bovendien diverse schadelijke, 'perverse' effecten, zoals de toename van niet-geregistreerde ('illegale') migratie, criminele activiteiten, mensonterende toestanden rond mensensmokkel en juist een mindere greep op selectie van immigratie. Voor het vraagstuk van 'migratie en ontwikkeling' is het vooral van wezenlijk belang te onderkennen dat het juridisch sterk inperken van arbeids-immigratie de neiging heeft *circulaire* migratiepatronen te doorbreken, en mensen er paradoxaal genoeg juist toe aanzet zich *permanent* te vestigen.¹⁸

Hoe moeilijker arbeidsmigratie wordt gemaakt, des te meer mensen worden aangemoedigd vast te klampen aan eenmaal verworven rechten in de vorm van verblijfstitels via bijvoorbeeld gezinsmigratie. Onder Marokkaanse migranten in Europa heeft het restrictief immigratiebeleid bijvoorbeeld niet zozeer geleid tot

de beoogde afname van immigratie of tot retournemigratie, maar tot een versterkte neiging zich permanent in Europa te vestigen. Dit vermindert tevens de potentiële bijdrage van migratie aan ontwikkeling in herkomstlanden.

Conclusie

Terwijl het ontwikkelingspotentieel van migratie voor herkomstlanden dus enigszins vergroot kan worden door specifiek beleid, zoals het faciliteren van overmakingen en investeringen door migranten, ligt de sleutel voor een effectief en coherent migratie- en ontwikkelingsbeleid in een veel vrijer beleid ten opzichte van arbeidsmigratie. Hoewel restrictief beleid tegemoet komt aan xenofobie en publieke angsten voor een 'vloedgolf' migranten, getuigt het van een gebrek aan inzicht in de ontwikkelingsgerelateerde oorzaken van migratie.

De paradox is dat restrictief beleid permanente vestiging van migranten aanmoedigt en circulaire migratiepatronen doorbreekt. Door de grenzen grotendeels open te zetten voor vraaggestuurde arbeidsmigratie, wordt het positieve ontwikkelingspotentieel van migratie voor zowel de zendende als de ontvangende samenlevingen gemaximaliseerd.¹⁹ Het doelgericht toelaten van immigranten vergroot de mogelijkheid immigranten te selecteren op bijvoorbeeld opleidingsachtergrond. Verdergaande criminalisering van migratie wordt zodoende tegengegaan en circulaire migratie gestimuleerd. Migranten worden zichtbaarder, mensensmokkel wordt teruggedrongen. Dit is óók in het belang van ontvangende samenlevingen. *Last but not least* verhoogt vrijere circulatie de mate waarin migranten hun wezenlijke bijdrage aan ontwikkeling van herkomstlanden kunnen leveren.

Dit lijkt voldoende reden het bestaande beleid ten opzichte van migratie en ontwikkeling drastisch te herijken in de richting van een minder krampachtige omgang met arbeidsmigratie. Dit is zowel in het belang van arme en rijke landen als van de migranten zelf. ■

Noten

- 1 Grete Brochmann & Tomas Hammar (red.), *Mechanisms of Immigration Control*, Oxford/New York: Berg, 1999.
- 2 Ook bij 'niet-arbeidsmigratie' uit door hongersnood, oorlog of natuurgeweld geteisterde gebieden zijn het meestal niet de allerarmsten die migreren. Zie bijv. Ronald Skeldon, *Migration and Development: A Global Perspective*, Essex: Longman, 1997.
- 3 Philip Martin & J. Edward Taylor, 'The Anatomy of a Migration Hump', in: J. Edward Taylor (red.), *Development Strategy, Employment, and Migration: Insights from Models*, Parijs: OECD, 1996, blz. 43-62.

- 4 Maurice Schiff, *How Trade, Aid, and Remittances Affect International Migration*, Washington: World Bank, 1994; Philip Martin, *Economic Integration and Migration: The Mexico-US Case*, Paper for the WIDER conference, Helsinki, 27-28 september 2002.
- 5 Oded Stark, C. Helmenstein & A. Prskawetz, 'A Brain Gain with a Brain Drain', in: *ECOLET*, 55(2), 1997, blz. 227-234; Lindsay B. Lowell & Allan Findlay, *Migration of Highly-Skilled Persons from Developing Countries: Impact and Policy Responses*, Genève: ILO/DFID, 2002.
- 6 Dat eerdere studies vaak tot pessimistische conclusies leidden, is vaak een gevolg van methodologische gebreken, overspannen verwachtingen over het ontwikkelingspotentieel van migratie en arbitraire of ontbrekende definities van 'ontwikkeling'. Zie bijv. Oded Stark, *The Migration of Labor*, Cambridge/Oxford: Blackwell, 1991; J. Edward Taylor, 'The New Economics of Labour Migration and the Role of Remittances in the Migration Process', in: *International Migration*, 37(1), 1999, blz. 63-88.
- 7 Zie bijv. Richard Adams, 'The Economic Uses and Impact of International Remittances in Rural Egypt', in: *Economic Development and Cultural Change*, 39, 1991, blz. 695-722; Hein de Haas, 'De Andere Kant van Migratie – Een Marokkaanse Oase op Drift', in: J. van der Meer (red.), *Stille Gevers: Migranten en hun Steun aan het Thuisland*, Amsterdam: De Balie, 2004, blz. 58-68; J. Edward Taylor e.a., 'International Migration and Community Development', in: *Population Index*, 62(3), blz. 397-418.
- 8 Zie bijv. Van der Meer (red.), a.w. noot 7.
- 9 Peter Gammeltoft, *Remittances and other Financial Flows to Developing Countries*, Kopenhagen: Centre for Development Research, 2002.
- 10 Shivani Puri & Tineke Ritzema, *Migrant Worker Remittances, Micro-Finance and the Informal Economy: Prospects and Issues*, Genève: ILO, 1999; Claudia M. Buch, Anja Kuckulenz & Marie-Helene Le Manchec, *Worker Remittances and Capital Flows*, Kiel: Kiel Institute of World Economics, 2002.
- 11 De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking noemde in 2003 'migratie en ontwikkeling' als een van de tien accenten voor het beleid van ontwikkelingsamenwerking (brief aan de Tweede Kamer; 17 juni 2003).
- 12 Dilip Ratha, 'Workers' Remittances: An Important and Stable Source of External Development Finance', in: *Global Development Finance 2003*, Washington: World Bank, 2003, blz. 157-175.
- 13 Devesh Kapur, *Remittances: The New Development Mantra*, Paper prepared for the G-24 Technical Group Meeting, 2003.
- 14 Hein de Haas, *Migration and Development in Southern Morocco. The Disparate Socio-Economic Impacts in the Todgha Oasis Valley*, proefschrift, Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen, 2003.
- 15 Han Entzinger, *Future Trends in European Migration: Sociological Perspectives*, Conference paper, 'What Europe for Tomorrow', Wenen, 27-30 september 2000.
- 16 A. de Jong, H. Nicolaas & A. Sprangers, 'Bevolkingsprognose 2000-2050: Kunnen in de toekomst meer arbeidsmigranten worden verwacht?', in: *Maandstatistiek voor de Bevolking*, 49, nr 3, 2001.
- 17 Nigel Harris, *Thinking the Unthinkable: The Immigration Myth Exposed*, Londen: I.B. Tauris, 2002; Martin, a.w. noot 4; OECD, *Trends in International Migration*, Parijs: OECD, 2004.
- 18 Douglas S. Massey, Joaquín Arango, Graeme Hugo, Ali Kouaouci, Adela Pellegrino & J. Edward Taylor, *Worlds in Motion*, Oxford: Clarendon Press, 1998; De Haas, a.w. noot 14; Harris, a.w. noot 17.
- 19 Voor recente pleidooien voor vrije migratie zie bijv. Jagdish Bhagwati, 'Borders Beyond Control', in: *Foreign Affairs*, januari/februari 2003; Harris, a.w. noot 17. Neo-klassieke economen en liberalen behoren internationaal tot de sterkste pleitbezorgers van zo vrij mogelijke migratie. De eersten stellen dat dit tot de meest optimale allocatie van productiefactoren leidt en daarmee tot grotere algemene welvaart. Liberalen benadrukken dat vrijheid van mobiliteit een grondrecht is, dat mensen geen bezit van staten zijn en zo min mogelijk in hun mobiliteit mogen worden beperkt zolang zij geen bedreiging voor de rechtsorde vormen. Sommigen stellen dat vrije migratie verzorgingsstaten zal ondermijnen, en dat daarom enige vorm van regulering noodzakelijk is, bijvoorbeeld door selectie van migranten en gefaseerde toegang tot collectieve voorzieningen. Voor anderen zal dit eerder een argument zijn deze voorzieningen meer in algemene zin af te slanken.

Over de auteur

DR. HEIN DE HAAS is als onderzoeker en docent verbonden aan het CIDIN (Centre for International Development Issues Nijmegen) van de Katholieke Universiteit Nijmegen.

Bevordering stabiliteit mag best wat ontwikkelingsgeld kosten

KEES HOMAN

'VEILIGHEID MOET STABILITEIT CREËREN EN STABILITEIT IS nodig om mensen überhaupt tot sociale en economische ontwikkeling te kunnen brengen. Jarenlang is die veiligheidskant van het ontwikkelingsbeleid weggedrukt, niet in beeld geweest. Nu je ziet dat heel veel landen in conflict zijn of net een conflict te boven zijn gekomen, zie je dat het van belang is om aandacht te gaan besteden aan die ontwikkelingskant.¹ Met deze uitspraak benadrukt Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, Agnes van Ardenne, dat veiligheid in ontwikkelingslanden een van de speerpunten van haar nieuwe beleid vormt.

De bewindsvrouw treedt met dit inzicht over de relatie tussen veiligheid en ontwikkeling in de voetsporen van een van haar voorgangers, minister Pronk, die in 1993 in zijn nota *Een wereld in geschil* reeds opmerkte: 'Het geven van humanitaire hulp in conflictsituaties is alleen effectief indien een aantal randvoorwaarden terzake van veiligheid is vervuld en wanneer tegelijkertijd wordt gewerkt aan politieke oplossingen van het desbetreffende conflict. De verschillende aspecten van het voorkómen, de beheersing en de oplossing van gewapende conflicten vereisen daarom een gecoördineerde inzet van buitenlands-politieke, defensie-politieke en ontwikkelings-politieke instrumenten.'²

Beleidsmatig kregen deze inzichten aanvankelijk hun vertaling in de *Herijkingsnota*, die het Ministerie van Buitenlandse Zaken in september 1995 het licht deed zien. Met de sleutelwoorden 'ontschotting' en 'geïntegreerde beleidsvoorbereiding' bepleitte de nota onder meer het voeren van een 'geïntegreerd veiligheidsbeleid'. De passage in het *Strategisch Akkoord* van het kabinet-Balkenende I van 2002, 'dat de inzet van het budget voor Ontwikkelingssamenwerking meer dan voorheen onderdeel van een geïntegreerd buitenlands beleid wordt', doet echter vermoeden dat het sindsdien niet zo'n vaart heeft gelopen met dat geïntegreerd beleid. Blijkbaar domineert de wereld

van het *sectorbeleid* nog steeds die van het *geïntegreerde beleid*. *Mutatis mutandis* geldt hetzelfde voor de integratie van het defensiebeleid in het buitenlands en veiligheidsbeleid. Want de krijgsmacht is immers sinds het einde van de Koude Oorlog meer dan ooit een actief instrument van ons buitenlands beleid geworden. In de *Grondwet* is nu zelfs vastgelegd dat de krijgsmacht er ook is voor de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde.³ In het kader hiervan vormt deelname aan vredesmissies sinds de *Prioriteitennota* uit 1993 een tweede structurele hoofdtaak van de krijgsmacht.

Bij langdurige vredesmissies is te constateren dat in de fasen van 'noodhulp' en 'reconstructie', en vervolgens in de fase van 'ontwikkeling', de aanwezigheid van een vredesmacht voorwaardenscheppend is voor het verlenen van achtereenvolgens *humanitaire* en *ontwikkelingshulp*. Zonder een veilige en stabiele omgeving is immers geen van beide vormen van hulp mogelijk.

Nederland levert al jarenlang militaire bijdragen aan vredesmissies, die het mogelijk maken dat internationale organisaties, NGO's, nationale en lokale autoriteiten, enz. de wederopbouw van een samenleving ter hand kunnen nemen. In het kader van Civiel-Militaire Coöperatie (CIMIC) zijn Nederlandse militairen hierbij bovendien nog vaak betrokken bij het uitvoeren van kleinschalige infrastructurele projecten, die overigens door Ontwikkelingssamenwerking worden bekostigd. Het verwijt van sommige NGO's dat Nederlandse militairen als hulpverleners met deze projecten een *concurrent* voor hen zijn, behoeft echter enige correctie. Uitvoering van CIMIC-projecten door militairen zelf beperkt zich voornamelijk tot de fase van *noodhulp*. Dit geschiedt in de vorm van het herstellen van daken, bruggetjes, enz. In de fasen van reconstructie en ontwikkeling worden de CIMIC-projecten uitgevoerd door lokale aannemers, waarvoor dezelfde aanbestedingsprocedures van toepassing zijn

als in Nederland. Een klein team van technische specialisten van de Directie Gebouwen, Werken en Terreinen van het Ministerie van Defensie, die hiervoor aan de militaire eenheid zijn toegevoegd, houdt toezicht op de aanbesteding, voortgang en oplevering van de projecten. Daarnaast adviseren reserve-officieren het midden- en kleinbedrijf met het maken van bedrijfsplannen e.d. De kosten hiervan zijn voor rekening van Defensie.

Voor de militairen vormen deze activiteiten niet alleen een goed middel om *goodwill* bij de bevolking te kweken, maar de contacten met de bevolking zijn tevens een goede bron van inlichtingen en ze dragen zo bij aan 'force protection' van de eenheid.

Mede tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen is onlangs de discussie ontstaan of de relatie tussen Ontwikkelingssamenwerking en Defensie niet aan een herwaardering – ook financieel – toe is. Nederland geeft 0,8% van het BNP aan Ontwikkelingssamenwerking uit – dat ligt boven de officiële VN-norm, die 0,7% aanbeveelt. Voor de Europese Unie als geheel ligt dit percentage op slechts 0,33%. Alle landen van de OESO, de club van rijke landen, te zamen halen gemiddeld niet meer dan 0,24%. Hoewel de ontwikkelingssamenwerkingslobby ongetwijfeld fors tegengas zal geven, lijkt een nadere bezinning op de relatie tussen Ontwikkelingssamenwerking en Defensie alleszins redelijk. Het lijkt er soms op dat het deze lobby is ontgaan dat er in 1989 een muur in Berlijn is gevallen en dat we in een volstrekt veranderde wereld leven, waarin Ontwikkelingssamenwerking en Defensie met elkaar moeten samenwerken.⁴

Er ligt in ons land echter een merkwaardig taboe op het ter discussie stellen van de 0,8% BNP die aan Ontwikkelingssamenwerking wordt besteed. Dit in tegenstelling tot het percentage van het BNP dat Nederland aan Defensie besteedt. Dit laatste percentage nadert na doorvoering van de nieuwe bezuinigingen de 1,5% (In 1989 bedroeg dit nog 3,1%.) Binnen de NAVO is overeengekomen dat de lidstaten ernaar streven 2% van hun BNP aan Defensie te besteden. Hoewel Nederland als NAVO-lidstaat de nieuwe lidstaten oproept aan dit percentage te voldoen, laat ons land het zelf afweten. Het gevolg van de nieuwe bezuinigingen bij Defensie is geweest dat de regering het ambitieniveau van de krijgsmacht van vier naar drie gelijktijdig uit te voeren vredebewarende operaties heeft verlaagd.

In ieder geval heeft minister Van Ardenne het niet bij woorden gelaten. Het onlangs opgerichte *Stabiliteitsfonds* vormt immers een kleine doorbraak in het beleid op het gebied van vrede, veiligheid en ontwikkeling.⁵ Het Stabiliteitsfonds wordt namelijk gefinancierd uit ODA- en niet-ODA-gelden. ODA staat daarbij voor *Official Development Assistance*, waarvoor de

eerder genoemde VN-norm van 0,7% geldt. In totaal gaat het hier de komende jaren om ongeveer 90 miljoen euro op jaarbasis. Het fonds dient om instabiliteit en gewapende conflicten in ontwikkelingslanden effectiever te kunnen tegengaan door meer *samenhang* aan te brengen tussen het ontwikkelingsbeleid en het veiligheidsbeleid.

Een tweetal voorbeelden: 1 De opbouw van het politie-apparaat in Afghanistan kan wel met ODA-geld worden betaald, maar de opbouw van het Afghaanse leger juist niet. Dit laatste kan nu geschieden met niet-ODA-gelden uit het fonds; 2 ODA-gelden kunnen wel verkiezingswaarnemers financieren, inclusief militairen die daarvoor worden ingezet, maar niet de bescherming van waarnemers door militairen. De instelling van het Stabiliteitsfonds leidt dus niet tot 'vervuiling' van ontwikkelingssamenwerking. Bepaalde activiteiten die niet voldoen aan de ODA-normen, worden immers op deze wijze ook niet aan ODA toegerekend.

De bewindslieden schrijven dat het Stabiliteitsfonds er niet is om Nederlandse eenheden in te zetten in VN-vredesmissies, waarvoor een aparte voorziening bestaat. Dit is de post HGIS (Homogene Groep Internationale Samenwerking), waaruit vredesoperaties en de VN-contributie worden betaald. De vraag is of deze voorziening voldoende is. Zo bleek in april 2003 de bodem hiervan reeds in zicht en was er feitelijk geen geld meer om naar Irak te gaan. Bedacht dient ook te worden dat mede door de hoge exploitatiekosten die gepaard gaan met de deelname aan vredesmissies, het percentage van het defensiebudget dat aan investeringen wordt besteed, gedaald is tot zo'n 17%. Internationaal hanteert men een norm van ongeveer 30%, die nodig is om een krijgsmacht 'up to date' te houden.

Van belang is ook dat beide bewindslieden in hun brief aan de Kamer opmerken dat de huidige *ODA-normen* nog te weinig rekening houden met de nieuwe inzichten over de *samenhang* tussen vrede, veiligheid en ontwikkeling. In antwoord op recente Kamervragen meldt de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking: 'De Nederlandse regering is van mening dat er op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling een aantal activiteiten is dat aan de ODA-definitie voldoet, maar dat tot nu toe internationaal niet als ODA worden beschouwd. Aanknopingspunten hiervoor zijn de overweging dat vrede, veiligheid en stabiliteit als voorwaardenschepend voor sociaal-economische ontwikkeling moeten worden gezien en dat "good governance" van de overheid ook de gehele veiligheidssector omvat. Zoals dat voor alle ontwikkelingsrelevante activiteiten in het algemeen geldt, maakt het, naar Nederlands inzicht, ook hier niet uit welke officiële instellingen deze activiteiten uitvoeren. Dat kunnen dus ook militaire organisaties en instituties

zijn. Nederland gaat dan ook na of er internationaal voldoende draagvlak bestaat om de huidige interpretatie van de criteria, die een meer integrale internationale aanpak van (potentiële) crises in de weg staat, bij te stellen.⁶ Dat schept dan ook mogelijkheden voor een meer eigentijdse interpretatie van de financiële verhouding tussen Defensie en Ontwikkelingssamenwerking. Daarbij is het zaak dat niet rigide criteria en belangen van belanghebbenden voorop staan, maar hoe men de beoogde beleidsdoelstellingen zo effectief mogelijk kan verwezenlijken. ■

Noten

- 1 Pieterl Gruppen, *Van Ardenne: veiligheid voorop*, www.rnw.nl/achtergronden/htm/os031216.html
- 2 *Een wereld in geschil: De grenzen van ontwikkelingssamenwerking verkend*, september 1993, blz. 143.
- 3 Artikel 97-1 Grondwet: Ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde, is er een krijgsmacht.
- 4 A. van Staden wijst er hierbij terecht op dat echter gewaakt moet worden voor branchevervaging en rolwisseling tussen krijgsmacht en ontwikkelingsorganisaties. Zie: 'Zwaarden met ploegscharen?': Defensie en ontwikkelingssamenwerking', in: *Internationale Spectator*, december 2003, blz. 578.

- 5 *Kamerbrief Oprichting Stabiliteitsfonds*, 3 oktober 2003.
- 6 Beantwoording kamervragen Van Bommel over discussie in de Organisatie van Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) inzake ontwikkelingscriteria, 19 maart 2004. Al eerder hebben de Ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking een advies hierover gevraagd aan de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) op 29 oktober 2003. De bewindslieden stellen hierbij onder meer de vragen: 'Wat betreft de rol van de krijgsmacht: welke activiteiten van militairen zijn naar het oordeel van de AIV "ontwikkelingsrelevant" en leidt dit wel of niet tot de noodzaak van aanpassing van de ODA-criteria? Het gaat hierbij vooral om versterking van de lokale veiligheidsstructuren en om de rol van de internationale gemeenschap en van de Nederlandse militairen. Zou de Nederlandse krijgsmacht in het kader van het geïntegreerd veiligheidsbeleid in de toekomst bijvoorbeeld een grotere rol kunnen spelen bij onder meer technische assistentie bij de wederopbouw van een land, in dit geval gericht op de veiligheidssector, en bij ontwapenings-, demobilisatie- en reïntegratieprogramma's.' Dit advies zou in de loop van april 2004 verschijnen.

Over de auteur

GENERAAL-MAJoor DER MARINIERS B.D. MR. DRs KEES HOMAN is verbonden aan het **Instituut Clingendael**.

Supplement: criteria ontwikkelingshulp & veiligheidsbeleid

In de produktiefase van dit meinumner van de *Internationale Spectator* met het discussiedossier met bijdragen van Kees Homan en Ute Seela over de budgettaire en beleidsmatige verhouding tussen Defensie en Ontwikkelingssamenwerking deden zich twee voor deze thematiek relevante wapenfeiten voor, die wij hier kort aanstippen. In de eerste plaats verscheen op 15 april een advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV): *Nederland en crisisbeheersing: drie actuele aspecten*. Conclusies en aanbevelingen van dit advies betreffen onder meer het integraal veiligheidsbeleid. Ten tweede betuigde Minister van Ardenne haar tevredenheid over de resultaten van de door haar bijgewoonde jaarvergadering (14/15 april) van de OESO over ontwikkelingssamenwerking inzake verbreding van de criteria voor hulp bij activiteiten ter bevordering van veiligheid.

Het AIV-advies bepleit een flexibele invulling door Nederland van zijn norm van 0,8% voor ontwikkelingssamenwerking door de strikte koppeling voor zuivere ontwikkelingshulp (ODA) los te laten wanneer deze de totstandkoming van een integraal veiligheidsbeleid zou verhinderen, bijvoorbeeld de ondersteuning voor de opbouw van een civiel gecontroleerd professioneel leger.

De leden van de commissie voor ontwikkelingssamenwerking (DAC) van de OESO besloten in Parijs een aantal activiteiten die betrekking hebben op de civiele kant van de veiligheidssector, voortaan tot de ODA te rekenen. Het gaat daarbij onder meer om verbetering van de democratische controle op de veiligheidssector en versterking van de rol van maatschappelijke organisaties ten opzichte van deze sector. De DAC ging echter nog niet akkoord met inzet van officiële hulp voor opbouw van veiligheidsstructuren in ontwikkelingslanden. Besloten is de discussie hierover eveneens op ministerieel niveau in 2005 voort te zetten.

(eindredactie *Internationale Spectator*, op basis persberichten ministerie van Buitenlandse Zaken)

Nederland moet inzetten op civiele macht

UTE SEELA

HET BUDGET VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING (OS) moet niet worden uitgekleed om gaten te dichten in de defensiebegroting. Volgens generaal-majoor b.d. Kees Homan moet een deel van het OS-budget worden overgeheveld naar het door grote bezuinigingen getroffen ministerie van Defensie.¹ Nederlandse militairen creëren veiligheid in conflictgebieden, waardoor ontwikkelingssamenwerking pas mogelijk wordt, aldus Homan. Gelijk heeft hij, maar dat betekent nog niet dat de wederopbouw en alles wat daarna komt wel een tandje minder kan. Nederland kan zijn schaarse middelen beter blijven inzetten op zijn civiele macht.

Ontwikkelingssamenwerking heeft jaarlijks 0,8% van het BNP te besteden. Defensie geeft, ook na de grootschalige bezuinigingen, het dubbele uit. In het perspectief van een militair mag dit dan wel onvoldoende zijn om een krijgsmacht 'op oorlogssterkte' te houden, bij OS valt er weinig te halen. Ook al lijkt het Nederlandse OS-budget verhoudingsgewijs hoog – de norm van de Verenigde Naties ligt bij 0,7% en die norm wordt door maar weinig staten gehaald – verdeeld over de 36 landen waarmee Nederland een bilaterale-hulprelatie onderhoudt, is het een druppel op de gloeiende plaat. Nederland moet zich niet te veel op de borst kloppen met het overtreffen van een bescheiden doelstelling. Migranten uit arme landen, die in de Westerse wereld vaak een schamel salaris hebben, maken al meer dan drie keer zoveel geld over naar familie thuis dan alle ontwikkelingshulp bij elkaar.² Ontwikkelingshulp is niet hét middel om arme landen de sprong te helpen maken naar een beter leven. Echt geholpen zijn ontwikkelingslanden pas wanneer zij een eerlijke kans krijgen op de wereldmarkt. Onze OS-gelden zijn wel de noodzakelijke stimulans ze te helpen het hoofd boven water te houden.

De besteding van deze fondsen moet flexibel genoeg zijn om recht te doen aan de omstandigheden waarbinnen ontwikkeling plaats moet vinden. Onder regie van oud-minister Herfkens is in dit kader vooral de nood-

zaak van corruptiebestrijding naar voren geschoven. De huidige minister Van Ardenne richt haar aandacht op veiligheid als voorwaarde voor ontwikkeling. Het nieuw opgerichte Stabiliteitsfonds moet middelen beschikbaar houden voor activiteiten op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling in conflictgebieden. Hieronder kunnen ook taken vallen die Nederlandse militairen verrichten, zoals de herstructurering van leger en politie in Afghanistan. Grootschalige verschuiving van de besteding van ontwikkelingsgelden – waarop men binnen de Nederlandse krijgsmacht zijn hoop lijkt te hebben gevestigd – valt echter niet binnen de mogelijkheden van dit fonds. De Nederlandse regering is immers gebonden aan de criteria voor 'Official Development Assistance' (ODA) die de Westerse donoren hebben afgesproken. Hoewel Nederland van mening is dat deze criteria verruimd zouden moeten worden, om rekening te houden met de samenhang tussen conflictbeheersing en ontwikkeling, vormt het Stabiliteitsfonds (jaarlijks gemiddeld 85 miljoen euro, rond 2% van het OS-budget) ook op termijn geen financiële oplossing voor Defensie.

De samenwerking tussen OS en Defensie is de afgelopen jaren wel toegenomen. De inzet van Nederlandse militairen behelst niet alleen oorlogvoering, maar ook het bewaren van rust en orde na afloop van een conflict, het voorkómen van nieuwe gevechten en, binnen het concept van Civiel-Militaire Coöperatie (CIMIC), ook wederopbouw. Hier raken de oorspronkelijke werkterreinen van Defensie en Ontwikkelingssamenwerking elkaar en is het alleen maar logisch dat de kosten ook door beide worden gedragen.

Dat gebeurt ook. De opleiding en training van de Afghaanse politie, het leger en de Nationale Garde, uitgevoerd door soldaten van de internationale vredesmacht ISAF, worden mede door OS bekostigd. Ook het verwijderen van mijnen in Bosnië is door OS betaald, evenals projecten ter verbetering van de watervoorziening in Macedonië. Dat laatste is een voorbeeld van de

civiele projecten (CIMIC) die in de afgelopen jaren deel zijn gaan uitmaken van vredesmissies en die in hun geheel worden betaald uit het OS-budget. Overigens valt ook de uitzending van Nederlandse militairen op vredesmissie niet onder het reguliere budget van Defensie. Hiervoor ontvangt het ministerie sinds 1997 geld uit de begroting van HGIS (Homogene Groep Internationale Samenwerking), een structureel bedrag dat het afgelopen jaar met 30% is gestegen.

Maar om de details van de financiering van vredesoperaties gaat het in de huidige discussie niet. De directe extra kosten daarvan bedragen slechts 2% van de gehele defensiebegroting. Ook Homan is het veel meer te doen om het ter discussie stellen van de norm voor ontwikkelingssamenwerking, omdat Nederland intussen afspraken over de defensie-uitgaven aan zijn laars lapt.³ De lidstaten van de NAVO willen streven naar 2% van het BNP. Nederland haalt na de recente bezuinigingen slechts 1,5%. Daarmee ondergraaft ons land zijn internationale positie en dreigt het als een *free rider* te worden beschouwd, die wel mee wil praten op het internationale toneel maar zijn militaire bijdrage in steeds mindere mate wil leveren, zo vrezen defensiespecialisten.⁴

Het verschil in defensie-uitgaven wordt door bondgenoot de Verenigde Staten geregeld aangehaald om te laten zien dat de miljarden voor wapensystemen, onderzoek en inlichtingencapaciteiten in Europa niet zo gemakkelijk vloeien als in de Verenigde Staten. Juist wanneer de Europese Unie zelf vredesoperaties wil uitvoeren, zal zij meer moeten investeren in een aantal essentiële capaciteiten. Thans kan de EU haar militairen en materieel niet eens naar het conflictgebied waar een missie dient plaats te vinden, vervoeren omdat het ontbreekt aan strategisch transportmaterieel. Toch ligt het probleem niet in de totale defensiebegrotingen. De Europese uitgaven belopen bij elkaar opgeteld de helft van het Amerikaanse militaire budget. Europa kan echter slechts 10% van de Amerikaanse vermogens leveren, gerekend in inzetbare eenheden voor vredesmissies.⁵ Het is dus vooral deze verhouding tussen kosten en prestatie die moet worden rechtgetrokken.

Dat kan door samenwerking, taakspecialisatie en het afschaffen van de legers-oude-stijl die stammen uit het gedeelde Europa van de Koude Oorlog. De grote aantallen conventionele zee-, grond- en luchtstrijdkrachten die een aanval door het vijandelijk blok moesten pareren, zijn binnen de actuele verhoudingen niet meer nodig. Daarnaast is het binnen de huidige veiligheidsscenario's zinvoller indien Europa als geheel over een geavanceerd militair apparaat beschikt dan elke lidstaat apart. Thans is nog te vaak sprake van versnipperde investeringen, omdat elke lidstaat op alle terreinen een beetje mee wil kunnen praten. Nederland is in de hervorming van zijn krijgsmacht vrij ver, vergele-

ken met bijvoorbeeld buurland Duitsland, waar de meeste middelen worden opgeslokt door grote aantallen nauwelijks inzetbaar personeel. Maar ook voor Nederland valt nog veel te winnen door concentratie en specialisatie. Zo wordt verdere concentratie van de infrastructuur van land- en luchtmacht op elk één basis gezien als mogelijkheid in de exploitatie te besparen.⁶

Het moet in de discussie over de financiële verhouding tussen Defensie en Ontwikkelingssamenwerking niet gaan om heilige huisjes maar, zoals Homan terecht stelt, om het zo effectief mogelijk verwezenlijken van beoogde beleidsdoelstellingen. Zo komt het financieren van corrupte overheden in ontwikkelingslanden de effectiviteit en de reputatie van ontwikkelingssamenwerking niet ten goede. Ook op het terrein van de goede bedoelingen gaan dingen mis en moeten bestedingen worden heroverwogen. De Nederlandse inzet op de 'zachte sector' en blauwe baretten is echter niet toevallig. Ons land heeft een goede naam opgebouwd als donor. In bijvoorbeeld Bosnië en Macedonië is Nederland het land dat de meeste steun geeft aan de wederopbouw. Ook met militaire middelen, om stabiliteit te waarborgen, niet om tot grootschalige inzet van zware wapens in staat te zijn. Een klein land met navariant minder aan buitenlands beleid te besteden middelen kan meer bereiken met ontwikkelingssamenwerking dan met vijftig kruisraketten in de opslag. Militaire middelen zijn nodig wanneer de zaken uit de hand lopen. Een land als Nederland moet inzetten op zijn sterke civiele kracht, om te voorkomen dat het zover komt. ■

Noten

- 1 C. Homan, 'Over stabiliteit, defensie en ontwikkelingssamenwerking', in: *Armex - Onafhankelijk Defensiemagazine*, december 2003; en in dit blad, blz. 258-260.
- 2 N. Bielefeld, geciteerd door C. de Gruyter, 'Migrant lonend voor thuisfront', in: *NRC Handelsblad*, 18 december 2003.
- 3 Zie ook A. van Staden, 'Zwaarden met ploegscharen?: Defensie en ontwikkelingssamenwerking', in: *Internationale Spectator*, december 2003, blz. 577-578.
- 4 Zie ook R. de Wijk, 'Door bezuiniging zakt krijgsmacht door het ijs', in: *NRC Handelsblad*, 3 juli 2003.
- 5 Analyse van Brookings Institution, aangehaald door oud-minister van defensie De Grave in een toespraak voor de Koninklijke Militaire Academie in Brussel, 3 april 2001. Zie: www.mindef.nl/nieuws/toespraken/030401_toespraakbrussel.html
- 6 De Wijk, a.w. noot 4.

Over de auteur

UTE SEELA is beleidsmedewerker bij GroenLinks in het Europees Parlement. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel. Zie ook haar artikel 'Corruptiebestrijding in het Nederlandse Ontwikkelingsbeleid', in het februarinummer 2003 van dit blad (blz. 76-80).

Amerika als brenger van evenwicht, bij gebrek aan beter

J.H. SAMPIEMON

Naar aanleiding van:

John J. Mearsheimer: The Tragedy of Great Power Politics.
New York: W.W. Norton & Company, 2002; xvi + 555 blz.;
\$ 27,95 ISBN: 0-393-02025-8

'HET TURKSE IDEEAAL IS DAT DE LAATSTE Duitse soldaat sneuvelt op het laatste Russische lijk.' Zo omschreef de Italiaanse ambassadeur Turkijes neutraliteitspolitiek aan het eind van de Tweede Wereldoorlog. De sovjetambassadeur in Londen meende in die zelfde periode Churchills gedachten te kunnen lezen. De Britse staatsman zou er volgens hem de voorkeur aan geven wanneer Duitsland en Rusland elkaar tot de laatste druppel lieten leegbloeden en ten minste voor een generatie op kruiken zouden voortstropelen, terwijl Britannië de finish zou bereiken met een minimum aan verliezen en in prima vorm als Europees bokser.

Deze diplomaat was misschien niet zo gelukkig in het koppelen van zijn metaforen, maar hij gaf scherp weer wat de Amerikaanse politoloog John J. Mearsheimer (Universiteit van Chicago) verstaat onder 'buck-passing' (een ander ergens voor laten opdraaien). De auteur meent dat dit een geliefde overlevingsstrategie is van staten in hun onderlinge confrontatie, maar ook een strategie die fataal kan uitpakken. Zoals Stalin ondervond toen Hitler in het voorjaar van 1941 tot zijn verrassing de Sovjetunie binnenviel en het communistische regime in de herfst van dat jaar bijna op de knieën dwong. De sovjetleider had gehoopt dat Britten en Duitsers zich zouden overgeven aan dat wat Churchill in een latere fase van die

oorlog voor Duitsers en Russen in petto zou hebben gehad.

Mearsheimer verkoopt geen kinderspeelgoed, zoveel valt uit bovenvermelde citaten wel op te maken. Vredespolitiek komt volgens hem voort uit naïveteit. Clintons buitenlandse politiek bijvoorbeeld ging volgens de auteur uit van drie verkeerde premissen: dat welgestelde en van elkaar economisch afhankelijke staten onderling geen oorlog voeren, dat democratieën onderling geen oorlog voeren en dat internationale instellingen het bewaren van vrede bevorderen, zo niet waarborgen.

Het droevige feit is, schrijft Mearsheimer, dat internationale politiek altijd meedogenloos en gevaarlijk is geweest, en dat dit waarschijnlijk zo zal blijven. Hij formuleert zijn theorie van 'offensive realism' als volgt: het overheersende doel van elke staat is zijn aandeel in de wereldmacht te maximaliseren, hetgeen het verwerven van macht ten koste van andere staten betekent. De auteur heeft natuurlijk ook wel in de gaten dat lang niet alle staten aan dat machtsspel (kunnen) meedoen. Hij vervangt in zijn tekst 'staten' dan ook regelmatig door 'grote mogendheden', waarvan het uiteindelijk doel zou zijn 'hegemoon' te worden – dat wil zeggen, de enige grote mogendheid in het systeem.

Maar waarom zouden staten uiteindelijk hun zaken als offensieve realisten regelen en niet bijvoorbeeld

beeld via de procedures van de VN, van het IMF en van de WTO? Concreet zijn er toch voorbeelden te over dat zij die weg volgen? Mearsheimer laat zich er weinig aan gelegen liggen en plaatst tegenover de praktijk een abstractie. Drie trekken van het internationale systeem zorgen ervoor dat staten elkaar vrezen, meent hij: de afwezigheid van een centrale autoriteit die zich verheft boven de staten en die hen tegen elkaar in bescherming neemt; het feit dat staten altijd de beschikking hebben over een offensief militair vermogen; en ten slotte het feit dat staten nooit zeker kunnen zijn van de bedoelingen van andere staten. Om te overleven moeten de staten elkaar wel wantrouwen en alles doen om sterker te zijn dan andere. De beste garantie om te overleven is hegemoon zijn, omdat geen enkele andere staat zo een grote mogendheid kan bedreigen.

Niet altijd voldoet 'offensive realism' aan de eisen die aan een theorie mogen worden gesteld, geeft Mearsheimer toe. In 1905 bijvoorbeeld was Duitsland de machtigste staat in Europa. Zijn belangrijkste rivalen waren Frankrijk en Rusland, die eerder een bondgenootschap waren aangegaan om Duitsland onder controle te houden. Het Verenigd Koninkrijk beschikte over een klein leger, omdat het op Frankrijk en Rusland rekende. Onverwacht bracht Japan Rusland een vernieti-

gende slag toe, waarmee Rusland tijdelijk uit de Europese machtsbalans werd verwijderd. Frankrijk stond nagenoeg alleen. Volgens de auteur was daarmee voor Duitsland een uitnemende gelegenheid geschapen Frankrijk te verslaan en in Europa de hegemonie te verwerven. In 1905 een oorlog ontketenen had voor Duitsland méér zin gehad dan wachten tot het jaar 1914. Volgens de theorie van *offensive realism* had Duitsland dat dan ook moeten doen.

Voor de houdbaarheid van de theorie, schrijft Mearsheimer, maakt het niet uit of in 1905 in Duitsland Bismarck, Keizer Wilhelm of Adolf Hitler aan de macht was, of dat Duitsland op dat moment democratisch of autocratisch werd geregeerd. Waar het om gaat was de relatieve macht die Duitsland kon uitoefenen. Maar de hier weggelaten factoren bepalen soms wel het besluitvormingsproces binnen een staat, erkent de auteur. 'Simplificatie van de werkelijkheid heeft een prijs.'

Zo kan, zegt Mearsheimer, de theorie niet verklaren waarom de wedijver tussen de grote mogendheden gedurende de Koude Oorlog intenser was in de periode 1945-1963 dan in de daarop volgende jaren tot 1990. Ook heeft de theorie 'weinig te zeggen' over de vraag of de NAVO beter een offensieve militaire strategie had kunnen volgen dan de defensieve waarvoor de organisatie koos. Ondanks dergelijke beperkingen blijft de theorie in de woorden van de auteur 'een krachtige lichtbundel in een donkere kamer, een uitstekend stuk gereedschap om door de duisternis te navigeren'. De theorie beschrijft hoe grote mogendheden zich in het verleden gedroegen en hoe zij dat waarschijnlijk in de toekomst zullen doen. Maar, meent Mearsheimer, de theorie beschrijft niet alleen, zij schrijft ook voor. 'Staten behoren zich te gedragen volgens het dictaat van *offensive realism*, omdat dit de beste manier is om in een gevaarlijke wereld te overleven.' Dat maakt

nieuwsgierig naar de hoofdstukken over de vooruitzichten in de 21ste eeuw.

In deze eeuw, schetst Mearsheimer, opereren de staten nog steeds in een anarchistische omgeving (er is geen hiërarchie die de internationale orde handhaaft). Noch de VN noch enige ander instituut kan de grote mogendheden (be)dwingen. Bijna iedere staat beschikt over offensief militair vermogen. Algemene ontwapening laat op zich wachten. De wapenhandel floreert, verspreiding van kernwapens blijft een bron van zorg. Staten hebben nog steeds geen manier gevonden elkaars bedoelingen te weten te komen. Niemand kan met enige zekerheid voorspellen, zegt de auteur, wat de politieke doelen van bijvoorbeeld China of Duitsland zullen zijn in 2020. De Verenigde Staten zijn het machtigste land in de wereld, en zij krijgen meestal hun zin in zaken die zij belangrijk achten. Zo niet, meent Mearsheimer, dan omzeilt Amerika de VN en doet wat noodzakelijk wordt geacht in zijn nationale belang.

Ten slotte opent de auteur een vluchtweg voor zijn theorie. Markten en *multinationals* (globalisering) worden veelal genoemd als verschijnselen die het statensysteem ondermijnen. Mearsheimer ziet echter een groot aanpassingsvermogen van die zelfde staten. Maar zelfs als staten zouden verdwijnen, zou de theorie volgens hem opgaan. Daartoe is slechts het voortbestaan van anarchie in het systeem vereist. Het doet er eigenlijk niet toe uit welke politieke eenheden het systeem bestaat. Staten, stadstaten, cultussen, imperia, stammen, *gangs*, feodale rijken, wat dan ook – zij gedragen zich volgens de theorie van *offensive realism*. 'Retoriek daargelaten, bewegen we ons niet in de richting van een hiërarchisch internationaal systeem, dat feitelijk op een soort wereldregering zou uitkomen. Het ziet er naar uit dat anarchie voor lange tijd bij ons zal zijn.'

Maar we hebben toch van de Koude Oorlog geleerd dat in het nucleaire tijdperk grote mogendheden elkaar niet direct beoorlogden? Ook daarvan is Mearsheimer niet overtuigd. De waarschijnlijkheid van een dergelijke oorlog mag wellicht gering zijn, maar kan niet geheel worden uitgesloten. Volgens de auteur hielden de Verenigde Staten en de NAVO ernstig rekening met de mogelijkheid van een conventionele sovjetinval in West-Europa, en, na 1979, met een sovjetinvasie van Iran. 'Het feit dat beide grote mogendheden over massale nucleaire arsenalen beschikten, overtuigde klaarblijkelijk geen van de partijen dat de ander niet tot een militair offensief kon overgaan.' (Mearsheimer gaat vervolgens uitvoerig in op de diverse nucleaire strategieën die destijds werden overwogen en beoordeelden in het licht van zijn theorie.)

De jaren '90 van de vorige eeuw waren de eerste jaren na het einde van de Koude Oorlog. Mogelijk werpen zij licht op de 21ste eeuw, het tijdperk waaraan zij onmiddellijk voorafgingen. Mearsheimer erkent dat gewapende conflicten tussen de grote mogendheden in die periode zijn uitgebleven, zij het dat in 1996 een confrontatie dreigde over Taiwan tussen de Verenigde Staten en China. En in 2000 hebben beide landen in deze kwestie volgens de auteur nauwelijks verholde nucleaire dreigementen uitgewisseld. De betrekkelijke rust stelt hem niet gerust. Er waren eerder perioden van ontspanning die de suggestie versterkten dat duurzame vrede in het verschiep lag. De perioden van 1816 tot 1852 en van 1871 tot 1913 komen in de herinnering. Zij werden afgesloten met respectievelijk de Krimoorlog en de Eerste Wereldoorlog, de bloedigste die de wereld ooit had gezien.

Nieuwe conflictstof

Mearsheimer ziet twee gebieden waar conflictstof ligt opgestapeld,

voldoende om opnieuw een oorlog te ontketenen: Noordoost-Azië en Europa. Taiwan is al genoemd. In 1994 dreigden de Verenigde Staten Noord-Korea met een invasie, om te voorkomen dat dit land atoomwapens zou ontwikkelen. Met 37.000 soldaten in Zuid-Korea zou Amerika ook in een oorlog betrokken raken als het initiatief van het Noorden zou uitgaan, zoals in 1950 het geval was. Zelfs als Korea verenigd zou worden, hetzij in een oorlog, hetzij langs de weg van de diplomatie, ziet de auteur de regio als een blijvende spanningshaard. De druk op de Amerikanen om te vertrekken zou in dat geval groter worden, waarna de wedijver tussen China, Japan en Rusland om Korea in de eigen invloedssfeer te trekken, snel zou toenemen.

China is volgens Mearsheimer de karakteristieke grote mogendheid met ambitie een regionale hegemon te worden. China vocht grensoorlogen uit met India (1962), de Sovjetunie (1969) en Vietnam (1979). Die grenzen zijn nog steeds omstreden, evenals een aantal eilandengroepen in de Zuidchinese Zee waarop naast China ook andere staten aanspraak maken. Japan en de Verenigde Staten zijn de potentiële vijanden van China in de regio – Japan op historische gronden, de Verenigde Staten omdat zij in Chinese ogen erop uit zijn China's machtsontplooiing te dwarsbomen. De keerzijde van die medaille is Amerika de vredebevaarder, het gewicht dat de regionale machtsbalans in evenwicht houdt.

Mearsheimer ziet in de Amerikaanse aanwezigheid in Oost-Azië een bewijs van zijn stelling. Als in de regio inderdaad duurzame vrede op uitbreken stond, zouden de Amerikaanse troepen naar huis kunnen – en dat zou de Amerikaanse belastingbetaler een aanzienlijke besparing opleveren. Maar de troepen blijven om een in aanleg instabiel gebied in evenwicht te houden.

Europa oogt misschien veelbelovend, maar sinds de val van de

Muur heeft Amerika juist daar, niet in Noordoost-Azië, oorlog gevoerd. De acties van de NAVO op de Balkan en de uitbreiding van deze organisatie met landen in Oost-Europa hebben de Russen schrik aangejaagd en hebben hen verbitterd, meent Mearsheimer. Moskou bekijkt de wereld nu door een realistische lens en bewijzen zelfs geen lippendienst meer aan de idee om met het Westen te bouwen aan wat Michail Gorbatsjov, de laatste sovjetleider, 'een gemeenschappelijk Europees tehuis' noemde. Het Nationale Veiligheids Concept, dat president Poetin begin 2000 tekende, stelt: 'De ontwikkeling van internationale betrekkingen wordt begeleid door wedijver en ook door de aspiratie van een aantal staten om hun invloed op de mondiale politiek te versterken, de fabricage van massavernietigingswapens inbegrepen. Militaire macht en geweld blijven substantiële aspecten van internationale betrekkingen.'

Ten overvloede, onderstreept de auteur, maakte Rusland in 1993 duidelijk dat het naar het atoomwapen zou grijpen wanneer zijn territoriale integriteit zou worden bedreigd – waarmee de belofte uit het sovjet-tijdperk werd ingetrokken dat Moskou in een oorlog *niet* als eerste nucleaire wapens zou gebruiken. Rusland mag thans weliswaar niet in staat zijn buiten zijn grenzen de Verenigde Staten uit te dagen, de oorlog in Tsjetsjenië maakt volgens Mearsheimer duidelijk dat het tot bruut geweld in staat is wanneer het meent dat zijn vitale belangen op het spel staan. En ook ten aanzien van Europa concludeert de schrijver dat de aanwezigheid van Amerikaanse troepen, en des te meer hun expansie in oostelijke richting, de juistheid van zijn analyse bewijzen.

De potentiële conflicten in Noordoost-Azië en in Europa passen niet in het beeld van het 'unipolar moment', de gedachte dat de Verenigde Staten na het uiteenvallen van de Sovjetunie als enige grote mogendheid, als hegemon, zijn

achtergebleven. Amerika is dat volgens Mearsheimer dan ook niet. De Verenigde Staten zijn hegemon op het Westelijk Halfrond, maar niet in de wereld. Er zijn twee andere grote mogendheden in het internationale systeem, China en Rusland. Geen van beide kan de Amerikaanse macht evenaren, maar beide beschikken over kernwapens, over het vermogen een Amerikaanse invasie op het eigen grondgebied te weerstaan. 'Zij zijn niet Canada en Mexico.'

Is daarmee alles over *Europa* gezegd? Mearsheimer ziet vijf (potentiële) Europese grote mogendheden: het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland, Italië en Rusland. Duitsland is de welvarendste en heeft na Rusland de grootste bevolking. Duitsland heeft echter geen atoomwapen en is voor zijn veiligheid buitengewoon afhankelijk van Amerika. Daarom kan het nu niet naar hegemonie streven. Maar dat zou snel veranderen als de Amerikanen hun troepen van het continent zouden terugtrekken, een mogelijkheid die de auteur niet uitsluit. Duitsland had tijdens eerdere confrontaties met Rusland steeds een *economisch* overwicht. In 1913 was dat 3,6:1, in 1940 1,3:1. Nu is dat 6,6:1.

Maar Rusland is niet alleen. Wanneer Amerika zich zou terugtrekken en Duitsland opnieuw hegemonie in Europa zou nastreven, zouden volgens Mearsheimer de andere Europese mogendheden in staat moeten worden geacht Duitsland onder controle te houden. Als Duitsland in die situatie naar het bezit van atoomwapens zou streven – drie Europese staten beschikken immers daarover – acht de auteur het niet uitgesloten dat de buurlanden zouden overwegen geweld te gebruiken om nuclearisering van de Duitse strijdkrachten te voorkomen. In dat geval zou tussen Rusland en Duitsland ook de confrontatie over Oost-Europa weer opleven, verwacht Mearsheimer. Frankrijk zou

dan waarschijnlijk de kant van Rusland kiezen.

De machtsstructuren die nu in Noordoost-Azië en Europa bestaan, zijn in de komende twintig jaar niet te handhaven, meent Mearsheimer. Voor Europa ziet hij als het waarschijnlijkste scenario een *Amerikaans vertrek* en de *opkomst van Duitsland* als een dominante staat. De te verwachte stand van zaken omschrijft hij als onevenwichtige multipolariteit tussen met elkaar om de macht strijdende Europese mogendheden. Mearsheimer is de klassieke realist, die ervan uitgaat dat de geschiedenis zich herhaalt omdat het internationale systeem nu eenmaal in elkaar steekt zoals het in elkaar steekt. Een relatief geslaagd experiment als de Europese Unie acht hij niet het bewijs van de onbetrouwbaarheid van zijn theorie. Staten doen wat zij moeten doen en als zij dat nalaten, betalen zij daarvoor een prijs: zie Duitsland, dat in 1905 het goede moment ongebruikt voorbij liet gaan en in twee opeenvolgende wereldoorlogen ten onderging. Wat niet betekent dat zich niet opnieuw een 'goed moment' zou kunnen voordoen.

In evenwicht brengen, geen imperialisme

Van de auteur, gefascineerd als hij is door het gebruik van macht in het internationale systeem, zou misschien een juichend commentaar mogen worden verwacht bij de unilaterale strategie van de regering-Bush. Dat is echter niet het geval. In nummer 67 (herfst 2002) van het kwartaaltijdschrift *The National Interest* zet hij zijn kritiek op die strategie uiteen. Het artikel verscheen toen de Amerikaanse strijdkrachten zich voorbereidden op de invasie in Irak, en de Amerikaanse diplomatie zich inspande daarvoor zo groot mogelijke internationale steun te verwerven.

Mearsheimer ziet op dat moment nog geen breuk in de Amerikaanse

buitenlandse politiek. Vóór 'nine eleven' maakten de politieke planmakers zich zorgen over andere grote mogendheden in de wereld, China in het bijzonder. Dat is zo gebeven, maar er is een dimensie aan toegevoegd: de agressie van Al-Qaeda en het streven van die beweging massavernietigingswapens te verwerven. De auteur ziet als gevolg daarvan verheving van Amerika's streven naar versterking van zijn macht, het scherpst afgetekend bij conservatieve politici die zich als imperialisten ontpoppen. Hun verlangen naar een imperium krijgt uitdrukking in de wens een onbegrensd oorlog te voeren tegen terrorisme, tegen reeksen van terroristische organisaties, tegen landen die deze organisaties onderdak verlenen, en tegen staten die op het bezit van massavernietigingswapens uit zijn. De Verenigde Staten moeten zich daarbij volgens de voorstanders van een dergelijke aanpak niet laten belemmeren door bondgenoten, internationale organisaties of het volkenrecht. Die oorlog moet vervolgens worden gewonnen met behulp van Amerika's machtige militaire machine.

Het uitgangspunt van het imperialistische denken is volgens Mearsheimer dat vijanden onder de indruk zullen raken van Amerika's macht zodra zij die macht voelen. Vooral de moslimwereld zou daarvoor gevoelig zijn. Een paar overwinningen zouden volstaan om de vijand tot inkeer te bewegen. De auteur citeert de neoconservatieve publicist Charles Krauthammer: 'De manier om de Arabische straat te temmen, is niet *appeasement* en zachtzinnige gevoeligheid, maar rauwe macht en onderwerping.' (De doorsneereactie in de westerse media op de aanslagen in Madrid en op het Spaanse voornemen zich uit Irak terug te trekken, volgt in wezen Krauthammers denktrant/JHS).

Mearsheimer: 'Er is maar een ding verkeerd aan deze rozige visie van de Pax Americana: zij zal niet

werken. [...] Iedere strategie die bij het bestrijden van terrorisme zwaar leunt op militaire macht zal de haat jegens de Verenigde Staten waarschijnlijk vergroten en de opdracht om Al-Qaeda te verslaan alleen maar moeilijker maken.' Op het moment van schrijven heeft de auteur nog hoop dat het Bush-team dit inziet.

Waarom zijn imperialistische ideeën onwerkkelijk? Omdat, meent Mearsheimer, we leven in het tijdperk van het *nationalisme*, een verschijnsel dat volken en staten ertoe brengt zich fel te verzetten zodra zij door anderen worden gedomineerd. Het Palestijnse verzet tegen Israël, het Afghaanse verzet tegen de Sovjetunie, het Vietnamese verzet tegen de Verenigde Staten, de ineenstorting van de Britse, Franse en sovjet-imperia noemt de auteur belangrijke voorbeelden van dit fenomeen. Dat Amerika een goed-aardig imperium ('een oxymoron') zou willen scheppen, dat het een democratie is, zal de haat die het oproept niet verminderen.

Met militaire macht een regime verwijderen en dit vervangen door pro-Amerikaanse leiders, noemt Mearsheimer een afschrikwekkende taak. De auteur ziet de problemen in Afghanistan en voorziet vergelijkbare moeilijkheden na een invasie in Irak. 'De Verenigde Staten kunnen Saddam betrekkelijk gemakkelijk verwijderen, maar daarna zitten ze opgescheept, of laten anderen opgescheept zitten, met de job Irak te bezetten.'

Terroristen vormen bovendien een moeilijk doel voor conventionele militaire acties. Terroristen hebben de neiging op te lossen in de steden en op het platteland, meent Mearsheimer. Dat gebeurde in Afghanistan: Al-Qaeda smolt weg toen de Amerikanen naderbij kwamen. Gebruik van militaire macht zal de afkeer jegens de Amerikanen doen toenemen. Maar de auteur noemt nog een ander aspect. Na de vernietigende aanslag op het *World Trade Center* sprak 69% van de stu-

denten van Harvard zich uit vóór militaire actie tegen de daders, maar slechts 38% toonde zich bereid daaraan zelf mee te doen. Bovendien blijken operaties, zoals in Afghanistan en Irak, niet populair bij de leiding van de Amerikaanse strijdkrachten. De Amerikaanse terughoudendheid bij de jacht op de restanten van de Taliban en Al-Qaeda in het Afgaanse Tora Bora toonde dit aan.

Mearsheimer houdt vervolgens een pleidooi voor een 'hearts and minds strategy', vooral in de islamitische wereld. De noodzakelijke bestrijding van Al-Qaeda moet niet belast worden met een onbegrensde oorlog tegen terrorisme, al was het maar om te voorkomen dat terroristen die *niet* Amerika in het vizier hebben, alsnog Amerika als doel gaan kiezen. Goed inlichtingenwerk en heimelijke acties verdienen de voorkeur boven grootscheepse militaire operaties. Voorkomen dat massavernietigingswapens in handen van terroristen vallen, vereist vooral aandacht voor het onder controle brengen van de onbeheerde voorraden in de voormalige Sovjetunie. Die voorraden kunnen nog steeds eenvoudig verhandeld en verscheept worden.

Het anti-amerikanisme in de islamitische wereld wordt gevoed door specifieke Amerikaanse politiek. Mearsheimer noemt de legering van Amerikaanse troepen in Saoedi-Arabië, de sancties tegen Irak, de ongekwalificeerde steun aan Israël, de Amerikaanse steun aan repressieve regimes in Egypte, Jordanië en Saoe-

di-Arabië en de klaarblijkelijke vanzelfsprekendheid waarmee de Verenigde Staten militaire macht gebruiken tegen islamitische samenlevingen.

In Mearsheimers theorie van 'offensive realism' vervullen de Verenigde Staten de rol van 'offshore balancer', de macht van buiten die het machts evenwicht in een bepaalde regio helpt instandhouden, een macht bovendien die zelf, uit hoofde van haar strategische ligging, geen aanspraken maakt/kan maken op de hegemonie in die regio.

Ten aanzien van Europa zouden de Verenigde Staten in die rol het Verenigd Koninkrijk zijn opgevolgd. Ten aanzien van het Midden-Oosten vervulden de Verenigde Staten de rol van buitenteritoriale evenwichtshandhaver van 1947 tot 1990. De Amerikanen zouden volgens Mearsheimer naar die rol moeten terugkeren. Iran en Irak zouden elkaar in evenwicht moeten houden, wat voor Washington zou betekenen nauwere betrekkingen aan te gaan met Iran. Amerika zou zich voorts uit Saoedi-Arabië moeten terugtrekken en het zou zich moeten onthouden van een inval in Irak. De sancties tegen Irak zouden moeten worden beëindigd, kostbaar en ondoeltreffend als zij zijn. Ten slotte moet Amerika een oplossing vinden voor het Israëlisch-Palestijnse conflict, en als het daarin niet slaagt, dient het zich van Israël te distantiëren.

Van Mearsheimers verlanglijstje van anderhalf jaar geleden is slechts één wens in vervulling gegaan. Amerika heeft zijn *militairen* terug-

getrokken uit *Saoedi-Arabië*. Maar anderszins hebben de beleidsmakers in Washington zich niets aan zijn adviezen gelegen laten liggen. Het ziet er bovendien niet naar uit dat zij dat alsnog straffeloos kunnen doen. Voor de sancties tegen Irak is bezetting van dat land in de plaats gekomen – met alle door Mearsheimer voorziene gevolgen.

Zoals de titel van het boek illustreert, is Mearsheimer onder de indruk van de tragiek van de toestand waarin de mensheid verkeert. Een ordenende macht die boven de staten is geplaatst en die staten in het gareel houdt, is in beginsel voorstelbaar, maar zo'n macht zal zich binnen afzienbare tijd niet manifesteren. Een niet aflatende strijd om macht veroordeelt in Mearsheimers visie de staten, zeker de grote mogendheden, tot onderling wantrouwen, op straffe van achterop raken in de onderlinge competitie. Dat is de tragiek van de grote mogendheden. Intussen: Amerika moet blijven wat het sinds de vorige eeuw is geweest, handhaver van evenwicht in een voor gewelddadige ontsporing vatbare wereld. Daarin past geen unilateraal Amerikaans activisme, laat staan preventieve oorlogvoering, die het anti-amerikanisme aanwakkert.

Over de auteur

J.H. SAMPIEMON is commentator van *NRC Handelsblad*.

Tijdelijk *Imperium Americanum*: overgang van anarchie naar orde

ANDRÉ RAS

Naar aanleiding van Kaplans ontwikkelingsgang

Before the names of Just and Unjust can have place, there must be some coercive power.
Thomas Hobbes, *Leviathan*

DE AMERIKAANSE JOURNALIST ROBERT D. Kaplan houdt zich al twintig jaar bezig met politieke en sociale ontwikkelingen in de wereld. Hij heeft grote delen van de planeet afgereisd en hiervan uitgebreid verslag gedaan. Er staan inmiddels negen boeken op zijn naam. Daarnaast schreef hij vele artikelen als correspondent voor de *Atlantic Monthly*. Kenmerkend voor zijn werk als journalist is dat hij goed voorbereid aan de slag gaat. Kaplan gaat vaak uitgebreid in op de historische achtergrond van journalistieke gegevens. Bovendien plaatst hij de actualiteit in een meer omvattend, theoretisch kader.

De laatste jaren is echter een ontwikkeling waarneembaar in de manier waarop Kaplan de verschijnselen tegemoet treedt. Hij heeft de beschrijvende en verklarende benadering verruild voor een meer normatieve opvatting. Voorheen beschreef hij slechts wat hij zag en hoorde; sinds kort neemt hij de rol op zich van politiek adviseur. Hij manifesteert zich nu vooral als politiek filosoof voor het buitenlands beleid. De vraag is wat tot deze opmerkelijke gedaanteverandering heeft geleid.

Begin jaren '90 maakt Kaplan een reis door West-Afrika, het Midden-Oosten en Iran, uiteindelijk vastgelegd in *The Ends of the Earth*.¹ Eén van de eerste zaken die hij in dit boek signaleert is dat de sociale werkelijkheid niet langer overeen-

komt met de geografische kaart. De landsgrenzen die netjes op de kaart staan aangegeven, bestaan in vele gevallen in werkelijkheid niet meer. Als gevolg van de dekolonisatie en het einde van de Koude Oorlog zijn de door de kolonistoren kunstmatig getrokken staatsgrenzen slechts een papieren werkelijkheid geworden. Een pregnant voorbeeld hiervan zijn de 'staten' in West-Afrika. De verstedelijkte kuststroken van landen als Ivoorkust, Ghana en Nigeria vormen een gebied dat weinig van doen heeft met het binnenland. Bijna overal in de gebieden die hij heeft bezocht, ziet Kaplan een mislukte staatsvorming en een toenemende culturele en etnische strijd. Omvangrijke urbanisatie in grote delen van de Derde Wereld heeft geleid tot geweldige toename van criminaliteit, als gevolg van het wegvallen van traditionele sociale verbanden.

Om deze situatie te begrijpen, doet Kaplan een beroep op de Israëliëse militair-historicus Martin Van Creveld. Diens boek *The Transformation of War* dient voor Kaplan als leidraad voor de beschrijving van de toestand in grote delen van de wereld.² Van Creveld kondigt het einde aan van de interstatelijke oorlog en de terugkeer van lang vergeten vormen van oorlogvoering, door hem aangeduid als 'Low Intensity Conflicts'. De komst van de atoombom heeft het voor grote politieke eenheden, zoals staten, onmogelijk

gemaakt nog langer een oorlog te beginnen, omdat deze eindigt in een vrijwel zekere zelfvernietiging. Aangezien de mens nu eenmaal een oorlogvoerend wezen is, zal hij naar andere uitlaatkleppen zoeken voor zijn agressie. De traditionele oorlog zoals deze in 1832 door Carl von Clausewitz is beschreven in *Vom Kriege*, is op zijn retour en wordt vervangen door 'Low Intensity Conflicts'.³ Oorlog zal steeds meer worden gevoerd door niet-staatelijke organisaties, zoals terroristische groeperingen, misdaadsyndicaten en andere ongeregelde verbanden; zij zullen hierbij geen gebruik maken van traditionele middelen als tanks, oorlogsschepen en strategie, maar van list, verrassing, terreur e.d. De motieven voor het voeren van oorlog zullen niet formeel-politiek, maar eerder emotioneel van aard zijn, zoals haat en hebzucht. Kaplan ziet tijdens zijn reizen de bevestiging van Van Crevelds gelijk. Staten krijgen steeds minder greep op de werkelijkheid, waardoor criminaliteit en etnische strijd zich vrijelijk kunnen ontwikkelen. Enkele van de vele voorbeelden hiervan zijn Somalië, waar krijgsheren de dienst uitmaken, alsmede het Indonesië na de val van Soeharto.

Schaarste

In zijn reisverslagen komt Kaplan steeds terug op het thema schaarste. Overbevolking leidt, in het bijzon-

der in de Derde Wereld, tot schaarste aan grondstoffen en hulpbronnen. De naam die Kaplan in dit verband herhaaldelijk noemt, is die van Malthus. Thomas Robert Malthus stelde in zijn in 1798 gepubliceerd *Essay on the Principle of Population*, dat de bevolking geometrisch groeit, terwijl de voedselproductie slechts rekenkundig toeneemt.⁴ Zijn voorstelling van op handen zijnde hongersnood is in de tijd waarin hij leefde niet uitgekomen. Om deze reden is hij dan ook veelvuldig bekritiseerd. In de ogen van Kaplan verdient Malthus echter een rehabilitatie. Malthus blijkt verrassend actueel te zijn als men de geweldige bevolkingsexplosie in de twintigste eeuw in ogenschouw neemt en de hongersnood die met grote regelmaat de Derde Wereld teistert. Kaplan heeft veel waardering voor Malthus, omdat deze als een van de eerste denkers het belang van het milieu heeft meegenomen in zijn beschouwing over het lot van de mensheid.

Mens en techniek

Een schrijver op wie Kaplan zich beroept in zijn these van de oprukkende anarchie, is de Canadees Thomas Homer-Dixon. In zijn boek *The Ingenuity Gap* benadert Homer-Dixon de anarchie op een originele manier.⁵ In het kort gezegd komt Homer-Dixons gedachte op het volgende neer. De mens heeft met behulp van de moderne techniek de wereld ingrijpend veranderd. Hij leeft nu in een technische wereld, waarvan het belangrijkste kenmerk de complexiteit is. Die heeft inmiddels zulke vormen aangenomen, dat zij zelf een probleem is geworden. De mens raakt verstrikt in het web dat hij zelf heeft gewoven. Door middel van de moderne techniek heeft de mens getracht de natuur te beheersen, maar heeft hij de controle over de techniek zelf verloren. De toenemende complexiteit van de moderne techniek roept een nieuw

beheersingsprobleem op. Zo krijgen politici zoveel informatie te verwerken, dat zij door de bomen het bos niet meer zien. Zij worden blootgesteld aan een onophoudelijke stroom informatie door telefoontjes, e-mails en televisiebeelden, waardoor zij minder de gelegenheid krijgen de zaken in perspectief te zien. Hierdoor is de kans groot dat zij zich laten leiden door korte-termijnbelangen van lobbygroepen.⁶

De thema's *chaos en anarchie* duiken regelmatig op in het werk van Homer-Dixon. Anarchie kan het gevolg zijn van de snelle verspreiding van het internet. Hierdoor krijgen staten steeds minder greep op de informatie en dus op denken en voelen van de burgers. Hoewel dit voor liberalen als muziek in de oren klinkt, ligt hier toch een probleem. De door het internet verzwakte positie van de staat kan vitale diensten van de overheid op termijn raken, zoals regulering van markten, financiering van onderwijs en gezondheidszorg en verschaffing van veiligheid, wat tot toenemende chaos leidt.⁷

Kaplan ziet als gevolg van mislukte staatsvorming, ongecontroleerde bevolkingsgroei, grootschalige urbanisatie en schaarste aan hulpbronnen een steeds verder oprukkende anarchie. Hiervan gaat een dreiging uit voor de hele wereld. Als exemplarisch voor de toekomst van onze planeet ziet Kaplan de criminele anarchie die in West-Afrika reeds haar beslag heeft gekregen en die hij in de openingsbladzijden van de bundel *The coming Anarchy* (2000) meesterlijk beschrijft.⁸ Net boven de evenaar heeft hij een afspraak met een bange minister, die uit veiligheidsoverwegingen niet nader aangeduid wil worden. Deze legt in kort bestek de sociale chaos uit die heerst in landen als Liberia en Sierra Leone: zo noemt hij het voorbeeld van een jongen die de geldschietters van zijn scholing doodschoot: hij voelde zich door deze vertegenwoordigers van de middenklasse

vernederd, omdat hij financieel afhankelijk van hen was geweest. In een stad als Abidjan moet Kaplan onder begeleiding van bewapende veiligheidsmensen zich snel van de uitgang van een hotel naar een gereedstaande taxi begeven. Ook in restaurants is er altijd gewapende escorte. Denk niet, waarschuwt Kaplan, dat dit tot de Derde Wereld beperkt blijft. In de nabije toekomst zullen Amerikaanse en Europese binnensteden eenzelfde beeld laten zien.⁹

Nu zal de lezer wellicht denken dat Kaplan het wel roerend eens moet zijn met Samuel Huntington, die andere figuur die het Westers triomfalisme na de Koude Oorlog de grond inboort. Het tegendeel is het geval: Kaplan bekritiseert Huntington op een belangrijk punt. In zijn in 1993 verschenen artikel 'The Clash of Civilisations',¹⁰ verdeelt Huntington de wereld in zes culturen, die in sommige gevallen een ronduit vijandige houding tegenover elkaar innemen. Kaplan ontkent niet dat sommige culturen met elkaar de strijd aanbinden en hij deelt Huntingtons scepticisme ten aanzien van de levensvatbaarheid van multiculturele samenlevingen. Huntington suggereert echter het bestaan van een overzichtelijke wereld, verdeeld in duidelijk te onderscheiden machten. Het is op dit punt dat wat Kaplan betreft Huntington de mist ingaat. Culturele conflicten zijn lang niet de enige, noch de belangrijkste conflicten in de wereld. Er zijn tal van uiteenlopende redenen waarom sociale conflicten uit de hand lopen. Kaplan houdt vast aan de idee van een *complexe wereld* en verwerpt in dit geval elke suggestie van overzichtelijkheid als een illusie.

Ontwaken uit Westerse overwinning

Het hele werk van Kaplan heeft als inzet het Westen te laten ontwaken uit de overwinning na het einde van de Koude Oorlog. De

meest prominente vertegenwoordiger van Westerse overmoed is ongetwijfeld Francis Fukuyama, die in zijn boek *The End of History*¹¹ het Westerse model van het liberale kapitalisme als eindfase van de geschiedenis beschouwt. Volgens Fukuyama is er na de overwinning op het communisme niets meer dat het liberalisme weerhoudt van een zegetocht over de gehele wereld. Kaplan waarschuwt er echter voortdurend voor dat een mondiale opmars van de liberale samenleving allesbehalve vanzelfsprekend is. Hij wijst op de sociale en economische chaos in grote delen van de wereld. Het is ronduit een illusie te denken dat in gebieden waar hongersnood, burgeroorlog en andere vormen van sociale desintegratie heersen, de liberale democratie ook maar een schijn van kans heeft.

In zijn recente werk, vooral het in 2002 verschenen *Warrior Politics*,¹² beperkt Kaplan zich niet langer tot beschrijven en analyseren van de realiteit, maar gaat hij over tot formuleren van een politieke theorie als antwoord op de door hem gesignaleerde wijdverbreide anarchie. De centrale overtuiging in zijn denken is dat *macht* een noodzakelijke voorwaarde is voor sociale orde. Deze gedachte betekent niet een volledige ommezwaai, maar ligt in het verlengde van zijn eerdere werk.

Zij ligt reeds besloten in het pessimistisch mensbeeld dat hij opdeed in zijn vele reizen. Met de opvatting dat macht een noodzakelijke voorwaarde is voor orde, maakt Kaplan de overgang van journalistiek naar normatieve theorie. Hij knoopt hierbij aan bij een denker als Thomas Hobbes. Voor Hobbes is de instelling van een autoriteit de enige manier om de mens te verheffen uit de natuurtoestand die bestaat uit een oorlog van allen tegen allen. Het leven van de mens in de natuurtoestand kenschetste Hobbes met de beroemde woorden 'solitary, poor, nasty, brutish and short'¹³ – een

beschrijving die perfect past op de door Kaplan geschilderde anarchie. Wanneer elke dwingende macht ontbreekt, vervalt de samenleving onherroepelijk in een toestand van complete anarchie. Bij Hobbes leggen de burgers de zorg om hun veiligheid in handen van een autoriteit, die in ruil daarvoor hun loyaliteit vraagt. De burger vervangt de grillige natuurtoestand via een sociaal contract door een meer berekenbare toestand van gewaarborgde persoonlijke veiligheid in ruil voor erkenning van een machtige autoriteit. Hieraan ten grondslag ligt een pessimistisch mensbeeld, dat Kaplan ten volle onderschrijft.

Dit wantrouwen in de menselijke natuur brengt Kaplan in conservatief vaarwater. *Warrior Politics* is vooral een ode aan personen die blijk hebben gegeven van een tragisch levensbesef, zoals o.a. Thucydides, Aristoteles, Machiavelli, Hobbes, Malthus en Churchill. In een lezing in 2001 in de Amsterdamse Beurs van Berlage deed Kaplan allerlei strategisch-politieke aanbevelingen voor de Europese Unie; hij nam hiermee de rol op zich van politiek adviseur. De belangrijkste aanbeveling was dat de EU zóver mogelijk moet uitbreiden naar het Oosten en moet streven naar toetreding van Turkije. In de EU ziet Kaplan de herrijzenis van het legendarische Heilige Roomse Rijk uit de middeleeuwen. Het is duidelijk dat Kaplan in de EU een autoriteit ziet die in geografisch opzicht zo omvattend mogelijk dient te zijn. De EU is immers niet gebaat bij instabiele regio's buiten de eigen grenzen.

Kaplan als adviseur buitenlands beleid

In een artikel dat vorig jaar verscheen in het juli-augustusnummer van *The Atlantic Monthly*, met als titel 'Supremacy by Stealth', excelleert Kaplan in zijn zelf aangemeten rol als buitenlands-beleidsadviseur

en treedt hiermee in de voetsporen van de door hem bewonderde diplomaat Henry Kissinger. Hij stelt dat de Verenigde Staten zijn veroordeeld tot hun rol van wereldimperium en dat hierin ook een morele verantwoordelijkheid schuilt. De Amerikanen hebben een beschavingsmissie in een wereld die steeds meer vervalt in anarchie en zij vervullen zo op wereldschaal de rol van een hobbesiaanse autoriteit. Kaplan verwijst naar John Herseys roman *A Bell for Adano* (1944)¹⁴ als voorbeeld van wat hij bedoelt. In deze roman wordt de hoofdfiguur, majoor Victor Joppolo, aangesteld als tijdelijk bestuurder van het Zuid-Italiaanse dorpje Adano na de bevrijding door de geallieerden. Joppolo is een Amerikaan van Italiaanse afkomst en spreekt vloeiend Italiaans, wat hem in staat stelt goede contacten te onderhouden met de bevolking. Dank zij zijn grote sociale vaardigheden en zijn welwillende houding slaagt Joppolo er in korte tijd in de gehele bevolking van Adano voor zich te winnen. De bevolking, die eerst de fascistische steunde, schaart zich door het weldadige optreden van Joppolo met hart en ziel achter de Amerikanen. In deze door Kaplan zeer geprezen roman wordt duidelijk wat hij voor ogen heeft als hij denkt aan een goedaardig Amerikaans imperium. In de door Amerika gecontroleerde gebieden, zoals in Irak, heeft Amerika mensen nodig die linguïstisch en cultureel verwant zijn aan de bevolking en die tevens de sociale vaardigheden bezitten het Amerikaans imperium legitimiteit te verschaffen. 'Produce more Joppolo's'¹⁵ – zo luidt Kaplans devies.

Volgens Kaplan doet Amerika nog steeds niet genoeg om mensen met een niet-westerse achtergrond in dienst te nemen en op te leiden. Het Amerikaans imperium staat of valt met de kwaliteit van de mensen die ter plaatse de zaken regelen. Dezen moeten goed beloond en gewaardeerd worden, zodat zij na gedane arbeid met een voldaan

gevoel graag bereid zijn terug te keren naar hun grote huizen in de Amerikaanse *suburbs*.

Kaplan neemt aan dat het Amerikaanse imperium van korte duur is; hij denkt aan een periode van maximaal 30 jaar voor een Amerikaans *interregnum*.¹⁶ Hij is zeer summier in de onderbouwing van deze boude bewering. Volgens Kaplan brengen de Verenigde Staten, juist omdat zij een liberaal imperium zijn, geweldige veranderingen. De onbeheersbaarheid van veranderingen scheidt de voorwaarden voor de verdwijning van het Amerikaanse imperium op de niet al te lange termijn,¹⁷ zoals het evenzeer het liberale imperium van Venetië en later van Groot-Brittannië is vergaan. Hoewel een liberaal land, zijn de Verenigde Staten in staat in chaotische delen van de wereld een provisorische sociale orde te handhaven, zij het voor niet al te lange tijd.

Kaplan hoopt dat regionale vormen van bestuur ontstaan die het Amerikaanse imperium opvolgen. Mocht dat niet gebeuren, dan zal Amerika als imperium op de langere termijn zijn liberale karakter wel eens kunnen verliezen en veranderen in een meer autocratische wereldheerser. De opvolger van de Amerikanen is geen wereldstaat, maar iets geheel anders.

De toekomstige vormen van bestuur zijn geen regeringen in traditionele zin, maar internationale organisaties die door vallen en opstaan hebben geleerd handelend op te treden in crisissituaties. Deze organisaties zullen worden gedragen door een nieuwe, internationaal georiënteerde bovenklasse, die belang heeft bij een goed functioneren van de wereldeconomie.¹⁸ Voorbeelden van dergelijke internationale organisaties zijn voor Kaplan de niet-gouvernementele organisaties, hoewel deze thans nog veel te zwak zijn.¹⁹

Het is de dienende taak van Amerika delen van de wereld te

behoeden voor de totale anarchie en de komst voor te bereiden van deze nieuwe regeringsvormen. Hoewel Kaplan in het artikel in *The Atlantic Monthly* de term anarchie niet gebruikt, maar in plaats daarvan rept van de huidige tijd als 'een chaotisch en gevaarlijk moment in de geschiedenis',²⁰ mag men desalniettemin concluderen dat hij in het Amerikaanse imperium de enige remedie ziet tegen de opkomst van de anarchie. In een wereld waarin de nationale staten aan betekenis hebben ingeboet en waarin de ideologieën voor dood zijn verklaard, rest nog slechts een milde vorm van imperialisme voor het scheppen van enige orde. In een chaotische wereld kan alleen *een vorm van imperium* nog bescherming bieden aan minderheden. Zo werden de joden als minderheid beschermd door het Ottomaanse Rijk en werden de moslims in de jaren '90 op de Balkan door een milde vorm van Europees imperialisme beschermd.²¹

De beschavingsmissie van het Amerikaanse imperium

De ontwikkeling in het werk van Kaplan luidt, kortweg, als volgt. Een pessimistisch mensbeeld, gevoed door jarenlange reizen in de gebieden van de anarchie, heeft hem tot de overtuiging gebracht dat machtsuitoefening een noodzakelijke voorwaarde is voor maatschappelijke orde; deze overtuiging dient als rechtvaardiging voor de beschavingsmissie van het Amerikaanse imperium. Doel van deze onderneming is niet de vestiging van een permanente Amerikaanse wereldhegemonie, maar de voorbereiding van nieuwe vormen van sociale orde, die meer toegemeten zijn op de moderne wereldeconomie dan nationale staten. Voor Kaplan staat het niet bij voorbaat vast dat de toekomst aan de democratie is. Belangrijker dan het streven naar democratie is het instellen van enige vorm van autori-

teit. Kaplan ziet in de Verenigde Staten een tijdelijke begeleider van de wereld naar een nieuwe tijd.

Noten

- 1 Robert D. Kaplan, *The Ends of the Earth. A Journey to the Frontiers of Anarchy*, New York: Random House, 1996.
- 2 Martin Van Creveld, *The Transformation of War*, New York: Free Press, 1991.
- 3 Carl von Clausewitz, *Vom Kriege*, Berlijn: Ferdinand Dümmler, 1832.
- 4 Philip Appleman (red.), *Thomas Robert Malthus, An Essay on the Principle of Population*, New York: Norton, 1988.
- 5 Thomas Homer-Dixon, *The Ingenuity Gap*, Londen: Vintage Books, 2001.
- 6 *Ibid.*, blz. 326-327.
- 7 *Ibid.*, blz. 324-325.
- 8 Robert D. Kaplan, *The coming Anarchy*, New York: Vintage Books, 2000, blz. 3-4.
- 9 *Ibid.*, blz. 5.
- 10 Samuel P. Huntington, 'The Clash of Civilisations?', in: *Foreign Affairs*, zomer 1993. Zie ook de vijf artikelen n.a.v. Huntingtons visie in het juli/augustusnummer 1997 van de *Internationale Spectator*.
- 11 Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, Londen, 1992.
- 12 Robert D. Kaplan, *Warrior Politics. Why Leadership demands a Pagan Ethos*, New York: Random House, 2002.
- 13 Thomas Hobbes, *Leviathan*, The English works of Thomas Hobbes of Malmesbury, Londen, 1835, Deel 3, blz. 113.
- 14 John Hersey, *A Bell for Adano*, New York: A.A. Knopf, 1944.
- 15 *The Atlantic Monthly*, zomer 2003, blz. 69.
- 16 *Ibid.*, blz. 83.
- 17 *Ibid.*, blz. 68.
- 18 Kaplan, *a.w. noot 12*, blz. 143.
- 19 Robert D. Kaplan, 'Supremacy by Stealth', in: *Atlantic Monthly*, zomer 2003, blz. 83.
- 20 Kaplan, *a.w. noot 12*, blz. 69.
- 21 *Ibid.*, blz. 147.

Over de auteur

ANDRÉ RAS studeerde filosofie en klassieke talen. Zijn dank gaat uit naar Chris van Dijke en Reinier Sijbrands voor hun waardevolle aanwijzingen.

Opmerkelijke steunverklaring voor ontwikkelingssamenwerking

WIL HOUT

HET VVD-KAMERLID AYAAN HIRSI Ali baarde eind vorig jaar opzien door in verscheidene debatten de fundamente van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid ter discussie te stellen. Volgens Hirsi Ali heeft Nederland de afgelopen vijf decennia aan vele landen ontwikkelingshulp verstrekt zonder dat de hulp merkbaar heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van deze landen. Zij schilderde de Nederlandse hulp af als geld dat in een bodemloze put is gestort, zonder dat de VVD overigens, na daartoe door andere kamerfracties te zijn uitgedaagd, tegen de begroting voor Buitenlandse Zaken stemde.

Hirsi Ali's recente controversiële standpunt doet de lezer belangstellend grijpen naar een publikatie van de Teldersstichting, het wetenschappelijk bureau van de VVD, over de rol van het nationale belang in de ontwikkelingssamenwerking. Het rapport, van de hand van wetenschappelijk medewerker M. van de Velde, is blijkens de inleiding een voortzetting van eerder werk van de Teldersstichting over de rol van het nationaal belang in het buitenlands beleid en is een poging te bepalen wat 'de juiste invulling van het nationaal belang' (blz. 2) is op het terrein van ontwikkelingssamenwerking.

Al in de inleiding van het rapport wordt duidelijk dat Van de Velde een wezenlijk andere positie inneemt dan zijn partijgenote Hirsi Ali: 'Het gaat uiteraard niet om een omvattende

herziening van het beleid' (blz. 3). Aan het eind van het rapport blijkt de auteur het rapport zelfs te hebben geschreven met de 'smalle marges van de politiek' in het vizier: 'Het ligt [...] niet voor de hand dat die grens [van 0,7% BNP voor officiële ontwikkelingshulp] politiek snel zal worden opgegeven en daarom is het van belang *binnen de grote lijnen van het Nederlands ontwikkelingsbeleid* naar een grotere rol voor het nationaal belang te zoeken.' (blz. 105, cursivering toegevoegd)

In de eerste hoofdstukken schetst Van de Velde een beeld van de belangrijkste problemen van de ontwikkelingslanden (in het rapport opmerkelijk genoeg nog steeds 'Derde Wereld' genoemd) en van de grote lijnen in het beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking in de afgelopen vijf decennia. De volgende hoofdstukken behandelen de belangrijkste motieven van hulpdonoren, alsmede een evaluatie daarvan. In de laatste drie hoofdstukken komt achtereenvolgens aan de orde hoe belangen tot uitdrukking (kunnen en zouden moeten) komen in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid, wat de relatie is (en, vanuit liberale optiek, zou moeten zijn) tussen handel en hulp en hoe de wisselwerking is tussen het Nederlands belang

M. van de Velde: *Belangen in balans: De rol van het nationaal belang in ontwikkelingssamenwerking.*

Den Haag: Prof. Mr. B.M. Teldersstichting, 2003; 117 blz.; 14,- euro; ISBN: 90-73896-26-6

bij ontwikkelingssamenwerking en de belangen van de hulpontvangende landen.

In een karakterisering die sterk aansluit bij de heersende orthodoxie, stelt Van de Velde dat de verspreiding van *armoede* (in soms extreme vorm), de eenzijdige *economische structuur* en de *schuldensituatie* de belangrijkste problemen vormen van vele ontwikkelingslanden. Hij verklaart zich aanhanger van de opvatting dat het bereiken van oplossingen voor deze problemen in hoge mate afhangt van *good governance*, dat hij, in navolging van een tweetal Amerikaanse auteurs, opvat als politieke stabiliteit en de bescherming van eigendom. Van de Velde stelt dat de rol van ontwikkelingssamenwerking beperkt is: 'de weinig hoopvolle cijfers [zouden] politici en andere beleidsmakers moeten nopen tot bescheidenheid in het formuleren van doelstellingen' (blz. 27).

Wat de *motieven* voor het verstrekken van ontwikkelingshulp betreft, signaleert Van de Velde drie hoofdstromen: morele schuld, overwegingen van internationale rechtvaardigheid en het nationaal belang.

Schuld wordt door Van de Velde als motief afgewezen: 'Er is inderdaad geen reden te veronderstellen dat de Noord-Zuid-relatie wordt gekenmerkt door uitbuiting. Integendeel, ook voor ontwikkelingslanden is er geen alternatief voor het kapitalisme en dat hoeft ook niet. Kapitaal discrimineert niet, maar belooft juist goed sociaal-economisch beleid want dat biedt het vertrouwen waar investeerders behoefte aan hebben. [...] Voorzover we over schuld kunnen spreken, is het de schuld van de huidige Westerse overheden dat zij de markt haar werk onvoldoende laat doen. Het Europese landbouwbeleid is daar een jammerlijk voorbeeld van.' (blz. 46) Ook *rechtvaardigheidsoverwegingen* worden door Van de Velde als irrelevant terzijde geschoven: 'Het is prijszwaardevaardig wanneer wij gehoor geven aan het morele beroep dat op ons wordt gedaan, maar het gaat te ver om ontwikkelingshulp als een plicht te beschouwen.' (blz. 47)

Nationale belangen zijn volgens Van de Velde de meest solide en best te rechtvaardigen overwegingen voor de verschaffing van ontwikkelingshulp. Van de Velde onderscheidt vijf categorieën van donorbelangen: 1 bijdragen aan de verschaffing van internationale publieke goederen (internationale vrede en veiligheid, financiële stabiliteit, milieubeheer e.d.); 2 stimulering van economische groei in ontwikkelingslanden; 3 behartiging van belangen van actoren in het donorland; 4 verkrijging van concessies van hulpontvangende landen; en 5 verwezenlijking van politiek-strategische doeleinden. Aan de kant van hulpontvangende ontwikkelingslanden gaat het vooral om belangen als het voorzien in bepaalde behoeften (vooral in relatie tot armoedebestrijding) en om verbetering van de mensenrechtensituatie en de kwaliteit van het bestuur.

Van de Velde constateert dat belangen van het bedrijfsleven en van de niet-gouvernementele organisaties soms op gespannen voet staan met de doelstellingen van ontwikke-

lingssamenwerking. Dit is zijns inziens vooral het geval indien de beschikbare gelden voor de behartiging van deelbelangen worden ingezet. Van de Velde ziet, binnen de hierboven gesignaleerde smalle marges, ruimte voor *versterking van de rol van het nationale belang* in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Hij neemt deze ruimte vooral waar ten aanzien van drie punten.

In de *eerste* plaats zou de stringente toepassing van het criterium van *goed bestuur* bij de selectie van partnerlanden in het belang van Nederland zijn. Overeenkomstig de reeds eerder weergegeven nadruk lijkt het de medewerker van de Teldersstichting goed 'als Nederland aan zijn definitie van goed bestuur een overwegend economische invulling gaf' (blz. 78), een formulering waarmee Van de Velde het bredere concept van *good governance*, dat ook onder meer de eerbiediging van mensenrechten en een aantal principes van rechtsstaat en democratie omvat, naar de prullenbak verwijst. Het armoedecriterium zou wat Van de Velde betreft een veel minder doorslaggevende rol moeten spelen bij de landselectie.

In de *tweede* plaats geeft Van de Velde aan dat ontwikkelingssamenwerking in dienst zou kunnen worden gesteld van het *vreemdelingenbeleid*. Hij pleit er in het bijzonder voor dat '[l]anden die het Nederlandse terugkeerbeleid frustreren [...] daar best de financiële gevolgen van [mogen] ondervinden' (blz. 81).

Ten *slotte* stelt Van de Velde dat ontwikkelingssamenwerking het Nederlandse *veiligheidsbelang* kan dienen. Dit kan bijvoorbeeld door landen die aan massavernietigingswapens werken of te weinig aan de bestrijding van terrorisme doen, uit te sluiten van Nederlandse hulp, en door vredesoperaties die bijdragen aan de stabiliteit van bepaalde ontwikkelingslanden uit het budget voor ontwikkelingssamenwerking te betalen.

In de laatste hoofdstukken breekt

Van de Velde een lans voor *trade not aid*. Aangezien 'met alleen officiële hulp deze landen niet verder zullen komen' (blz. 85), bepleit de auteur, overeenkomstig het eerder gestelde, dat ontwikkelingslanden meer gaan deelnemen aan het internationale handels- en kapitaalverkeer. Hij vindt onder meer dat 'Afrika baat [heeft] bij meer, niet bij minder globalisering'. Voorts stelt hij: 'Landen bevinden zich veelal in een uitzichtloze exportpositie omdat investeerders wordt [sic] afgeschrikt door eindeloze oorlogen, corruptie en wanbestuur.' (blz. 87) Het handelsbeleid van de geïndustrialiseerde landen dient gewijzigd te worden – in het bijzonder wijst Van de Velde op afschaffing van het Europese landbouwbeleid en het aanpakken van de tariefescalatie – ten behoeve van de groeimogelijkheden van ontwikkelingslanden.

Wat het Nederlandse ontwikkelingsbeleid betreft, stelt Van de Velde nog dat het uitgangspunt van *ownership* beter dient te worden ingevuld dan tot op heden is gebeurd. Hij constateert dat Nederland de neiging heeft te nadrukkelijk te bepalen wat hulpontvangende landen moeten willen. Ontwikkelingslanden moeten volgens Van de Velde vrijer worden gelaten in het bepalen van de eigen beleidsprioriteiten en Nederland zou de partnerlanden *niet* voor de voeten moeten lopen 'met dialogen over goed bestuur en armoedebestrijding' (blz. 100).

Vele belangstellenden in ontwikkelingssamenwerking zullen de keuzen die Van de Velde in zijn rapport maakt niet onderschrijven en vooral terugschrikken voor de liberale wens het beleid op dit terrein door te lichten op zijn bijdrage aan het Nederlands belang. Hoe men de keuzen in het rapport van de Teldersstichting ook waardeert, het is in ieder geval te prijzen dat de liberale *think tank* een bijdrage wil leveren aan de discussie over dit voor de Nederlandse politiek belangrijke beleidsterrein. Door de publikatie van een uiterst leesbaar en

toegankelijk rapport maakt het wetenschappelijk bureau van de VVD duidelijk belang te hechten aan ontwikkelingssamenwerking.

Het is opmerkelijk dat het bureau zich op het standpunt stelt – zoals uitgedrukt in het citaat in de derde paragraaf van deze bespreking – dat geen al te radicale wijzigingen in het beleid dienen te worden aangebracht. In het licht van de recente radicale stellingname van het liberale kamerlid Hirsi Ali is de steunverklaring van de Teldersstichting voor ontwikke-

lingssamenwerking zonder meer sailant te noemen. Gelet op het feit dat van Hirsi Ali sinds december jl. weinig meer is vernomen over dit beleidsterrein, lijken de ‘realisten’ binnen de VVD, onder wie de auteur van het hier besproken rapport, aan de winnende hand. De discussie over het Nederlandse ontwikkelingsbeleid heeft veel baat bij een kritische bijdrage van de VVD en haar wetenschappelijk bureau. Het ware daarbij wel te hopen dat het kritisch engagement dat spreekt uit Van de Veldes

rapport de overhand heeft bij de VVD-woordvoerders in plaats van ongefundeerd negativisme à la Hirsi Ali.

DR WIL HOUT is universitair hoofddocent voor internationale ontwikkelingsvraagstukken aan het Institute of Social Studies te Den Haag; hij is co-auteur van een te verschijnen voorstudie voor de evaluatie van de sectorale benadering en het landenbeleid voor de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie.

De ‘belaste relatie’ vanuit Nederlands en Surinaams perspectief

ROSEMARIJN HOEFTE

Wouter Gortzak: *Nederland-Suriname: de herkansing.*

Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting/Mets & Schilt, 2003; 207 blz.; 14,= euro; ISBN: 90-5330-380-4

Jules A. Wijdenbosch: *Een toekomst: een boekwerk in het kader van de wederopbouw van de Republiek Suriname.*

Groningen: Gopher Publishers, 2003; 242 blz.; 16,50 euro; ISBN: 90-5974-027-0

Volgend jaar is Suriname dertig jaar onafhankelijk van Nederland, maar ‘bevrijd’ van elkaar zijn de twee landen niet. De verhouding is en blijft gespannen. De soevereiniteits-overdracht ging vergezeld van een gouden handdruk van meer dan vier miljard Nederlandse guldens, waarvan een deel nog in Haagse handen is. Door deze financiële kwestie houden de twee landen elkaar in gijzeling of, zoals de Nederlandse minister voor Ontwikkelingssamenwerking Agnes van Ardenne het positiever formuleert: ‘we zijn aan elkaar verplicht’. In het rapport *Een belaste relatie*, dat de ontwikkelingssamenwerking tussen Nederland en Suriname van 1975 tot 2000 analyseert, wordt bovendien geconcludeerd dat het ontwik-

kelingsgeld wel rechtmatig, maar niet doelmatig is besteed.¹

Harde, maar geen verrassende woorden. De ontgoocheling in Nederland is groot, ook bij velen in de Partij van de Arbeid, die toch een groot voorstander was van de Surinaamse onafhankelijkheid. In 2001 schreef journalist John Jansen van Galen in opdracht van de Wiardi Beckman Stichting een boek met de veelzeggende titel: *Het Suriname-syndroom*.² Eind 2003 verscheen een volgende kritische analyse over Nederlands-Surinaamse betrekkingen van de hand van Wouter Gortzak.

Gortzak, oud-journalist en voormalig fractievoorzitter van de stadsdeelraad Amsterdam Zuidoost en oud-lid van de Tweede Kamer

voor de PvdA, vraagt zich ook af waarom de verhoudingen tussen Suriname en Nederland zo moeizaam zijn en waarom de Nederlandse steun niet tot economische vooruitgang in de voormalige kolonie heeft geleid. Zich baserend op zijn ervaringen in ‘Zuidoost’ stelt hij onomwonden: ‘Nederlandse bestuurders zijn nu eens te paternalistisch en dan weer te labbekakig. In het ene geval spreken zij de Surinamers bevoogdend toe. In het andere, bevreesd hun Surinaamse collega’s geen respect te betuigen of bevangen door een postkoloniaal schuldgevoel, houden zij hun mening voor zich. En Surinaamse autoriteiten, die ook wel weten hulpafhankelijk te zijn, roeren de anti-Nederlandse trom om hun

gêne daarover te verhullen.’ (blz. 21) Gortzak illustreert deze mening met de in Surinaamse politieke kringen bestaande irritaties over Haagse bemoeienissen (zowel in ‘bestraffende’ als ‘belonende’ zin), die in Paramaribo toch al gauw worden opgevat als inmenging in binnenlandse aangelegenheden. Hij stipt daarbij aan dat de belangrijke politieke partijen geen ruimte bieden om jongere generaties, ‘onbelast’ met het verleden, aan de macht te laten komen.

Gortzak bepleit de ‘overgang van een primair emotioneel geladen verhouding naar een zakelijker relatie die voorziet in realistische samenwerkingsdoelen en adequate evaluatie van het effect van ingezet geld en menskracht’ (blz. 24). Hij analyseert hoe een nieuwe relatie eruit zou kunnen zien en inventariseert de bestaande, talrijke culturele en andere contacten tussen Nederland en Suriname. Hij karakteriseert de stedenbanden en andere ambtelijke uitwisselingen als ‘een eruptie van samenwerkingsverbanden’ (blz. 73). Ietwat sarcastisch stelt hij: ‘er wordt over Suriname wel eens gezegd dat het land zo vruchtbaar is dat je er maar een stok in de grond hoeft te steken of er komen blaadjes aan. Met een variant daarop kun je beweren dat je maar een Nederlandse ambtenaar naar Suriname hoeft te sturen of hij komt met een forse boodschappenlijst terug.’ (blz. 80)

Gortzak is dus niet positief over de baaierd van steunrelaties, die volgens hem niet bijdragen aan structurele en duurzame verbetering van de sociaal-economische condities in Suriname. Toch ziet hij wel een lichtpuntje: dit soort steunverlening biedt een forum voor Surinaamse Nederlanders om zich in te zetten voor hun land van herkomst. Maar hij stelt dat aan overheden en de honderden NGO’s hogere eisen dienen te worden gesteld op het gebied van duurzame ontwikkeling. Bovendien wor-

den de stedenbanden gebruikt om migranten bij de gemeente te betrekken. Terecht bekritiseert Gortzak dit gebruik van ontwikkelingsgeld ten behoeve van gemeentelijk diversiteitsbeleid.

De kern van het probleem is echter de asymmetrie in de relaties: op nationaal niveau, want van de beledenen gelijkwaardigheid tussen twee onafhankelijke landen is natuurlijk geen sprake, maar ook, en dat benadrukt Gortzak veel minder, op lager niveau: van wezenlijke samenwerking is geen sprake, het is toch al gauw ‘u vraagt, wij draaien’. In het geval van Nederlands-Surinaamse relaties legt kritisch denken het te vaak af tegen schuldgevoelens en paternalisme enerzijds en slachtoffergedrag anderzijds. Het verleden van kolonialisme, slavernij en contractarbeid is niet uit te wissen, maar leidt aan beide kanten van de oceaan tot verstarring over in te lossen schulden en vermeende morele verplichtingen. Surinaams wantrouwen over de eigenlijke Nederlandse bedoelingen maakt de verhoudingen nog gecompliceerder. Gortzak zet vraagtekens bij de ‘historische band’ tussen beide landen en de betekenis in dit verband van het gegeven dat ongeveer eenderde van de Surinaamse bevolking in Nederland woont, echter zonder te concluderen dat deze twee argumenten *niet* steekhoudend zijn in de toekomstige relaties tussen Den Haag en Paramaribo.

Hoe nu verder? De asymmetrie tussen beide landen zal blijven bestaan, en dus een bron van spanning blijven, maar volgens Gortzak is dit probleem op te vangen door onderlinge overeenstemming over gezamenlijk na te streven doelen. De verdragsmiddelen van 1975 zijn nog niet uitgeput. Gortzak bepleit de huidige bilaterale relatie voort te zetten totdat de verdragsgelden aan Suriname in hun geheel zijn overgemaakt. Daarbij stelt hij wel als eis dat Suriname de gemaakte

afspraken over een sectorale aanpak nakomt. In *deze fase* ziet hij géén heil in pogingen verdragsmiddelen via internationale instellingen, zoals het IMF, de Wereldbank of Interamerikaanse Ontwikkelingsbank te distribueren. Als de verdragsmiddelen zijn uitgeput, zullen nieuwe uitgangspunten voor bilaterale betrekkingen tussen de twee landen moeten worden geformuleerd. En niet verrassend roept Gortzak dus op tot een relatie die op zakelijke, niet op emotionele overwegingen is gebaseerd. Een kritische kijk op het verleden (‘Een belaste relatie’) zou van groter gewicht moeten zijn dan ‘historische banden’ en ‘de aanwezigheid van honderdduizenden Surinamers in Nederland’. Idealiter ziet hij een Nederlandse betrokkenheid bij Suriname, zonder dat dit zal leiden tot medeverantwoordelijkheid. Financiële steun zal via een sectorbenadering of via internationale instellingen moeten plaatsvinden. In geen geval zal de Surinaamse steunafhankelijkheid mogen worden gecontinueerd. Alleen concrete en haalbare doelen, die door beide landen zijn vastgesteld, dienen ondersteund te worden. Ten slotte onderstreept Gortzak het belang van de integratie van Suriname in de Caraïbische regio.

Jammer genoeg heeft Gortzak geen kans gezien zijn analyses en toekomstbeelden voor te leggen aan Surinaamse politici en beleidsmakers. Daardoor is *Nederland-Suriname: de herkansing* toch wel erg vanuit een Nederlands perspectief geschreven. Hoe zouden zijn opmerkingen over een kritische kijk op het verleden zijn gevallen bij de huidige Surinaamse regeringspolitici, die zo afwijzend hebben gereageerd op de inhoud van *Een belaste relatie*? Hun reactie lijkt erop te duiden dat het gemakkelijker gezegd dan gedaan is kritisch naar verleden en heden te kijken en daarop een toekomstig beleid te baseren.

Een Surinaams inzicht op de toekomst van het land wordt wel geboden door het boek *Een toekomst: een boekwerk in het kader van de wederopbouw van de Republiek Suriname* van de hand van ex-president Jules A. Wijdenbosch, die een veelheid van onderwerpen, van regulering van de kleinnijnbouw tot peuteropvang, na 'diepgaande bezinning' ter sprake brengt in een discussie met een 'Alternatief Parlement' (blz. 15). In de relatie tussen Suriname en Nederland streeft ook Wijdenbosch naar een goede en zakelijke samenwerking, waarbij wederzijds voordeel, respect en vertrouwen en behoud van soevereiniteit voorop dienen te staan. Verder roept hij op tot een topeverleg om inzicht te krijgen 'in de waarde, de status en de effecten van de ont-

wikkelingsrelatie middels een evaluatie van de bijkans 22 Verdragen alsmede een toetsing op doelmatigheid van deze Verdragen' (blz. 177).

Wijdenbosch en Gortzak lijken het op het punt van de toekomst van de Surinaams-Nederlandse verhoudingen op grote lijnen eens te zijn, maar verder verschillen hun publikaties wezenlijk van elkaar. Wijdenbosch presenteert een opsomming van punten en hij snijdt een veelheid van onderwerpen aan, maar zijn boek debiteert meer gemeenplaatsen dan dat het concrete voorstellen en oplossingen aandraagt. Gortzaks achtergrond als journalist verloochent zich niet in zijn prettig leesbare analyse. De vraag is echter of zijn voorstellen uitvoerbaar zullen zijn, omdat de

praktijk, in Den Haag en in het bijzonder Paramaribo, vaak weerbarstiger blijkt dan vooraf gedacht.

Noten

- 1 Dirk Kruijt & Marion Maks, *Een belaste relatie: 25 jaar ontwikkelingssamenwerking Nederland-Suriname, 1975-2000* (2003). Een samenvatting van dit rapport is te lezen op de website van de Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling: www.ncdo.nl.
- 2 John Jansen van Galen, *Het Suriname-syndroom: de PvdA tussen Den Haag en Paramaribo*, Amsterdam: Bert Bakker, 2001.

ROSEMARIJN HOEFTE is als hoofd van de Caribische afdeling en redacteur van de *Nieuwe West Indische Gids* verbonden aan het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde (KITLV) te Leiden.

Islam in het Egyptisch en Jordaans politiek discours

EELKO HOOIJMAAIJERS

Judith Jolen: *The Quest for Legitimacy. The Role of Islam in the State's Political Discourse in Egypt and Jordan* (1979-1996).

Z.p.: *Proefschrift Katholieke Universiteit Nijmegen*, 2003; 219 blz.; ISBN: 90-90-17431-1

De verhoudingen tussen islamitische organisaties en bewegingen en de diverse regimes in het Midden-Oosten zijn meestal moeizaam. Staatshoofden in de regio – of het nu ging om Nasser, vader en zoon Asad, de sjah van Perzië of Saddam Hoessein – hebben altijd geprobeerd een relatie met islamitische bewegingen na te streven waarin enerzijds de islam diende ter ondersteuning of zelfs legitimatie van het bewind, maar anderzijds de kritiek op het bewind vanuit die zelfde bewegingen werd afgekocht of onderdrukt. De val van de sjah in 1979, de moord op Sadat in 1981 en de massamoorden in Hama en Aleppo in 1982 zijn maar een paar voorbeelden die duidelijk

maken dat dit meestal niet zonder geweld of onderdrukking ging.

In het begin van de jaren tachtig namen de activiteiten van islamitische organisaties in het Midden-Oosten toe. Veel van deze organisaties – zoals de Moslimbroederschap in Egypte – hielden zich aanvankelijk vooral bezig met werk in de gezondheidszorg, het onderwijs en het verzorgen van sociale voorzieningen. De verloren oorlogen tegen Israël, de Camp David-akkoorden en de economische crisis van de jaren zeventig hadden de seculiere nationalistische regeringen in het Midden-Oosten in diskrediet gebracht. Islamistische organisaties breidden hun invloed uit en bleken in staat hun groeiende populariteit

en hun effectieve infrastructuur te gebruiken voor het verspreiden van hun religieuze en politieke ideeën. Een belangrijk doel van deze activiteiten vormde het invoeren van een islamitische wetgeving en het weren van Westerse invloeden uit de Arabische samenleving. De regeringen van het Midden-Oosten – maar ook de meestal door de staat gecontroleerde religieuze autoriteiten – werd verweten het islamitische gedachtengoed te verkwansen.

In haar proefschrift probeert mw. Jolen de vraag te beantwoorden hoe de regeringen van Egypte en Jordanië in de periode 1979–1996 geprobeerd hebben hun politiek te legitimeren tegenover

deze aanvallen vanuit islamistische hoek. Zij vraagt zich in het bijzonder af in hoeverre islamistische argumenten een rol in deze rechtvaardiging hebben gespeeld en wat de houding is geweest van het door de staat gefinancierde religieuze *establishment*. Zij baseert zich hierbij voor een groot deel op toespraken van de Egyptische presidenten Sadat en Mubarak, van de Jordaanse koning Hoessein en publicaties van de Al-Azhar Universiteit te Kaïro.

Legitimatie van macht is in het Midden-Oosten een moeizame kwestie. De meeste staten zijn niet oud en kunnen nauwelijks bogen op een glorieus verleden of algemeen erkende grenzen. De regimes in landen als Egypte, Syrië en – tot voor kort – Irak zijn in de jaren vijftig en zestig via staatsgrepen aan de macht gekomen en genieten overduidelijk niet de steun van een groot deel van de bevolking. Ook de Arabische vorstenhuizen zijn nog jong. Hun legitimatiegronden zijn doorgaans gebaseerd op stamverwantschappen, maar ook op religie: zij claimen afstamming van de Profeet, zij zijn bewaker van de Heilige Plaatsen of presenteren zich als Verdediger van het Geloof. Akkoorden met Israël, het toelaten van Amerikaanse troepen in de oorlogen tegen Irak, alsmede een algemeen onvermogen om de eigen bevolking fatsoenlijk te besturen, hebben de geloofwaardigheid van deze vorsten behoorlijk aangetast.

De studie van mw. Jolen laat duidelijk zien dat er in de mate van onderdrukking van tegenstanders, maar ook in het gebruik van islamistische argumenten in het politieke discours door de desbetreffende staatshoofden nuanceverschillen zijn. In Egypte én Jordanië speelt de islam een grote rol bij zowel het verkrijgen van steun van de bevolking als het demoniseren van tegenstanders, die worden afgeschilderd als verraders of als op een dwaalspoor gebrachte groep mallo-

ten. Sadat, Mubarak en Hoessein hadden hierbij het probleem dat zij degenen waren die een akkoord hadden gesloten met Israël en goede betrekkingen onderhielden met de Verenigde Staten. Interessant is dat Sadat zich hierbij nadrukkelijker probeerde te manifesteren als een islamitisch staatshoofd, terwijl Mubarak meer en meer de aandacht ging vestigen op het veronderstelde democratische karakter van zijn regering. De retoriek die beide Egyptische presidenten hierbij gebruikten, is voorspelbaar en ze gaat op den duur vervelen voor de verwende Westerse lezer.

Interessant is de afwijkende positie van de door de staat gecontroleerde Al-Azhar Universiteit. Na de moord op Sadat in 1981 en aanslagen op toeristen in dat zelfde decennium kwam het hoofd van deze religieuze instantie – de Sheikh Al-Azhar – met veroordelingen van islamistische organisaties die niet zo krachtig waren als men misschien had verwacht. In tegenstelling tot de Egyptische regering – die vooral de aandacht vestigde op ‘buitenlandse’ invloeden en het misleide karakter van de islamisten zelf – zocht de Sheikh Al-Azhar de oorzaak van hun succes vooral in tekortkomingen van de Egyptische samenleving zelf. In het bijzonder de gebrekkige religieuze vorming en de ‘immorele’ invloed van de verwesterde Egyptische pers werden door het religieuze *establishment* opgevoerd als oorzaken van het geweld. Het lijkt erop dat de opkomst van het islamisme in de ogen van de gevestigde religieuze organisaties vooral een kans is om de eigen greep op de samenleving te versterken.

De positie van koning Hoessein was volstrekt anders dan die van zijn Egyptische collega's. Als afstammeling van de Profeet kon hij spreken met rechtstreeks religieus gezag en had hij de medewerking van formele godsdienstige

instanties veel minder nodig. Bovendien werd Hoesseins verhouding met allerlei islamistische bewegingen pas grimmiger toen hij in de jaren negentig de relaties met Israël formaliseerde en iets probeerde te doen aan aanslagen tegen Syrische doelen vanaf Jordaanse grondgebied. In Hoesseins toespraken werd meer nadruk gelegd op historische gegevens, zoals de rol van het Hasjemitische koningshuis in de Arabische Opstand tegen het Osmaanse Rijk en de oorlog tegen Israël in 1948.

Er zijn wel wat kanttekeningen te plaatsen bij het proefschrift van mw. Jolen. De gebruikte bronnen zijn voornamelijk toespraken en officiële verklaringen, waarvan de gebruikte argumenten netjes op een rijtje worden gezet. Het verhaal blijft hiermee vaak steken in oppervlakkige en niet erg boeiende beschrijvingen van wat de gemiddelde Arabische dictator te melden heeft als hij zijn bevolking toespreekt. Door zich te beperken tot regeringsbronnen blijft de ‘tegenpartij’ – de islamistische groeperingen waarop wordt gereageerd – vrijwel onbesproken. Om welke organisaties gaat het nu precies? Wat zijn hun onderlinge verschillen? Is er verschil tussen Shi'itische, Wahhabitische of andere Soennitische groeperingen? Maakt dit iets uit voor de aard van hun klachten tegen het regime? Zijn er pogingen tot dialoog geweest? Hoe ligt de verhouding tussen islamistische groeperingen die min of meer binnen het bestaande bestel opereren en zij die hun toevlucht nemen tot geweld? Hoe groot is hun aanhang nu precies? Mw. Jolen geeft op geen van deze vragen antwoord. Dit maakt dat haar studie aan diepte inboet.

Ook het historisch overzicht is minder sterk. Er wordt een opsomming gegeven van de gebeurtenissen die in een bepaald jaar plaatsvonden zonder een poging tot duiding daarvan of een overzicht van

het historische debat dat hierover heeft plaatsgehad.

Mw. Jolen heeft een belangrijk thema in de discussie over de politieke legitimatieprocessen in het Midden-Oosten op een overzichtelijke manier voor het voetlicht

gebracht. De plaats in deze discussie van op de islam gebaseerde argumenten is minder ondubbelzinnig en overzichtelijk dan wij als Westerlingen vaak geneigd zijn te denken. Het is de verdienste van mw. Jolen dat zij dit met haar

proefschrift duidelijk heeft gemaakt.

EELKO HOOIJMAAIJERS is docent Geschiedenis van het Moderne Midden-Oosten aan het Instituut voor Talen en Culturen van het Midden-Oosten (TCMO) van de Rijksuniversiteit Groningen.

Kapitaalbewegingen en armoede

KAREL VAN HOESTENBERGHE

E.V.K. Fitzgerald: *Global Markets and the Developing Economy*.
Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan,
2003; xix + 224 blz.; £ 50,=
ISBN 1-4039-1538-5

De invloed van de financiële globalisering op de economische ontwikkeling van arme landen wordt in dit boek grondig behandeld. De kapitaalmarkten werken meer en meer geïntegreerd in de wereldeconomie. Volgens het officiële paradigma en de zg. Consensus van Washington is deze liberalisering, gekoppeld aan structurele aanpassingen, privatiseringen en beheersing van de publieke financiën, goed voor ontwikkelingslanden.

Toch blijven de problemen levensgroot. Financiële crisissen doen zich voor in Mexico, Argentinië, Rusland, Oost-Azië en elders. Deze dramatische gebeurtenissen op de geld- en kapitaalmarkten dwingen de internationale instanties tot meer voorzichtigheid en veranderingen in de aanpak. Donoren krijgen de neiging project- of overheidssteun te vervangen door humanitaire noodhulp en steun aan de private sectoren.

Intussen blijven de investeringen in de meeste arme landen achterwege. Globaal genomen zijn zij onvoldoende om de armoede terug te dringen. Sparen en investeren op mondiaal niveau zijn niet in evenwicht, het rentemechanisme werkt niet of niet goed. Wat de gezinnen

opzij leggen, komt niet terecht bij ondernemers in arme landen. Het spaargeld wordt ergens veilig weggezet, gezien de onzekerheid (de risicofactor), de ondoorzichtigheid (het tekort aan informatie) en uit vrees voor onbetrouwbaarheid (verkeerde informatie). Micro-ondernemingen en de informele sector spelen in het geheel geen rol bij financieringsbestedingen vanuit de internationale kapitaalmarkt. Het gevolg zijn trage groei, permanente massale werkloosheid en stijgende armoede.

Voor dit kernvraagstuk van de mondiale armoedeproblematiek – de wisselwerking van internationale financiële markten enerzijds met het lokaal sparen en investeren in ontwikkelingslanden anderzijds – zijn de klassieke antwoorden van de economische doctrine ontoereikend. De neo-klassieke liberaliserende werking van de markten leidt ertoe dat te veel financiële middelen niet voor produktieve investeringen maar voor liquide beleggingen worden ingezet.

Bij het behandelen van de effectiviteit van globale financiële markten komt de auteur uit op de financiële turbulentie, de schuldenlasten, de belastingparadijzen, en alles

wat de vluchtigheid van internationale kapitaalstromen in de hand werkt. Terugkeer naar een interventionistische, keynesiaanse aanpak wordt daarom in dit boek aanbevolen, gericht op stimulering van investeringen en werkgelegenheid in arme landen. In plaats van de zg. Tobin-tax op korte-termijntransacties op internationale geldmarkten doet de auteur meer structurele voorstellen inzake de noodzaak van regulering en kanalisering van internationale kapitaalbewegingen.

Bij het doorlichten van de financiële architectuur van het Internationaal Monetair Fonds, de Wereldbank en de Bank voor Internationale Betalingen worden voorstellen geformuleerd zoals de oprichting van een mondiale kredietverzekeringsmaatschappij die zou gaan opereren naast het IMF. Zo zou een mechanisme ontstaan, gebaseerd op trekkingsrechten, waardoor kredietcrisissen voorkomen en desnoods opgevangen kunnen worden, wat uiteindelijk tot gevolg zal hebben dat internationaal kapitaal gemakkelijker hun weg vinden naar investeerders in arme landen.

Aan de kant van de ontwikkelingslanden is ook veel werk te verrichten, zeker op het terrein van de

wetgeving voor investeringen, het garanderen van aangegane verbindingsen, en goed bestuur in het algemeen. Het aanvaarden via internationale verdragen van bindende regels voor grensoverschrijdende investeringen, waarbij fiscale afspraken niet meer teruggeschroefd kunnen worden en garanties ingebouwd blijven, zou ook een stap in de goede richting zijn.

Een lacune van het boek is dat de aandacht vooral uitgaat naar financiële markten, daar waar de titel verwijst naar mondiale markten in het algemeen. Ontwikkelingseconomische dimensies van de werking van internationale markten van goederen en diensten wor-

den niet uitgediept. Zo worden de landbouwsubsidiepolitiek van Europa en de Verenigde Staten en het ontwrichtend karakter ervan op lokale markten in arme landen niet behandeld. De moeilijke toegang tot arbeidsmarkten in ontwikkelde landen voor werkzoekenden uit arme landen komt evenmin aan bod. Ook voor de regionale dimensie, bijvoorbeeld de rol van NEPAD, wordt geen plaats ingeruimd. De vraag rijst dus of dit boek wel de titel *Global Markets and the Developing Economy* kan waarmaken.

Toch heeft de auteur, hoogleraar in Oxford en aan het Institute of Social Studies in Den Haag, een

voortreffelijk werk geschreven, het laatste in de *International Finance and Development Series* – een titel die meer strookt met de inhoud van het boek.

Dit werk is bestemd voor beleidsbepalers van internationale organisaties, ministeries van buitenlandse zaken en ook van multinationale ondernemingen. Het onderwerp is zo fundamenteel, dat verdere uitwerking ervan en toetsing van de geformuleerde voorstellen aan het politiek haalbare verantwoord zouden zijn.

DR. KAREL VAN HOESTENBERGHE is namens de Europese Unie werkzaam als economisch adviseur bij de ECOWAS in Abuja, Nigeria.

Agenda

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

Activiteit Voor of tegen de Europese grondwet? (debat tussen Jan Marijnissen, fractievoorzitter van de SP in de Tweede kamer, en Max van den Berg, lijsttrekker van de PvdA voor de Europese verkiezingen, onder voorzitterschap van Margriet Vromans)
Plaats De Rode Hoed, Keizersgracht 102, Amsterdam
Organisator Instituut voor Publiek en Politiek (IPP) en de Rode Hoed
Kosten gratis
Datum 17 mei (20.15 uur)
Aanmelding René Danen (tel. 020-5217600; email: r.danen@publiek-politiek.nl)

Who's afraid of European information (seminar)
 European Institute of Public Administration (EIPA), O.L. Vrouweplein 22, Maastricht
Organisator EIPA
Kosten 650,= euro
Datum 24-25 mei
Aanmelding Mw. Joyce Groneschild (tel. 043-3296357; email: j.groneschild@eipa-nl.com)

Activiteit Liberaal Globalisme, Sociale Cohesie en Duurzame Globalisering (symposium)
Plaats Universiteit Leiden, Academiegebouw, U-Raadzaal, Rapenburg 73, Leiden
Organisator E.M. Meijers Instituut voor Rechtswetenschappelijk Onderzoek
Kosten 25,= euro (10,= euro voor promovendi; gratis voor studenten)
Datum 4 juni (09.00-17.00 uur)
Aanmelding Mw. H.J. Boumlak, E.M. Meijers Instituut (tel. 071-5275200; email: h.j.boumlak@law.leidenuniv.nl)

Activiteit The Future of Moldova (conferentie)
Plaats Instituut Clingendael, Den Haag
Organisator Instituut Clingendael i.s.m. het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken (NGIZ)
Kosten gratis
Datum 7 juni (14.00-18.00 uur)
Aanmelding Mw. Cheryna Abdoel Wahid, afdeling Onderzoek Instituut Clingendael (email: research@clingendael.nl)

Corporate Governance (seminar)
 European Institute of Public Administration (EIPA), O.L. Vrouweplein 22, Maastricht
Organisator EIPA
Kosten 695,= euro
Datum 17-18 juni
Aanmelding Mw. Noëlle Debie (tel. 043-3296226; email: n.debie@eipa-nl.com)

Activiteit Actualiteiten mensenrechtenverdragen (interactief hoorcollege)
Plaats Juridisch PAO Utrecht, Janskerkhof 3, Utrecht
Organisator Juridisch PAO Utrecht i.s.m. Instituut voor de Mensenrechten (SIM) en het Willem Pompe Instituut
Kosten 550,= euro (incl. cursusmateriaal, lunch en consumpties)
Datum 28 sept (09.30-17.00 uur)
Aanmelding Mw. Esther van Zoen (tel. 030-2538651); zie ook: www.law.uu.nl/pao

Daniel W. Christman, John G. Heilmann, Julia E. Sweig (project director): *Andes 2020 – A New Strategy for the Challenges of Colombia and the Region.*

New York: Council on Foreign Relations (www.cfr.org). *Report of an Independent Commission Sponsored By the Council on Foreign Relations Center for Preventive Action, 2004; ix + 134 blz.; ISBN 0-87609-340-3*

Dit rapport bevat een groot aantal aanbevelingen (soms vergezeld van 'dissenting opinions') ter verbetering van de roerige situatie in het Andesgebied. Volgens de Onafhankelijke Commissie concentreert het Amerikaans beleid zich te zeer op drugsbestrijding en veiligheidsproblematiek, met verwaarlozing van een complementair, meer omvattend, beleid op regionaal niveau. Bestrijding van drugs en terrorisme blijft noodzakelijk, maar grotere aandacht dient gegeven aan zaken als landbouwbeleid, landhervorming en politieke hervormingen. Het rapport is onderverdeeld in vier secties, alle ondersteund door bijlagen die additionele technische aanbevelingen, grafieken en statistische gegevens bevatten. In de eerste sectie worden de huidige crisis en het Amerikaans beleid in het Andesgebied beschreven. Drie strategische doeleinden ter verbetering van het bestuur en de veiligheid in de regio worden geformuleerd: de noodzaak van financiële en politieke investeringen in plattelandsgebieden 'with a commitment to strategic rural land reform'; grotere internationale betrokkenheid op diplomatiek terrein en bij de politieke, economische en humanitaire problematiek; en ten slotte de ontwikkeling, zowel door het Andesgebied zelf als door de Verenigde Staten en de internationale gemeenschap, van een regionale benadering van regionale problemen. In het tweede deel worden 'comprehensive policies' aanbevolen ten behoeve van politieke en economische ontwikkeling en de integratie van het Andesgebied. Een van de

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

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg (F.v.d.B.), die ook alle bijdragen aan deze aflevering verzorgde. De aanwinstenlijst van de bibliotheek van Instituut Clingendael wordt maandelijks gepubliceerd op de Clingendael-website: www.clingendael.nl/library/publications

aanbevelingen komt erop neer dat de Colombiaanse regering met hulp van de Verenigde Staten een einde dient te maken aan de 'ongoing coercive land grab by left-wing guerrillas, right-wing paramilitaries, and narcotraffickers'. In het derde deel worden multilaterale strategieën ontwikkeld, in het bijzonder met betrekking tot de strijd tegen drugs, en in het licht van de humanitaire en economische problematiek. Het vierde deel concentreert zich op de regionale problematiek, 'regional capabilities and strengths' en een regionale aanpak. Volgens de Commissie zijn de problemen in het Andesgebied weliswaar nijpend, maar niet 'unmanageable'. Nodig zijn Amerikaans leiderschap en 'a reallocation of resources, with a particular emphasis on rural initiatives, political and socioeconomic reform and a multilateral approach to drug control - on both the supply and demand sides' (blz. 6). (F.v.d.B.)

Harvey Langholtz, Boris Kondoch and Alan Wells (Ed.): *International Peacekeeping. The Yearbook of International Peace Operations, 2002, volume 8.* Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2004; xi + 538 blz.; (+ CD-ROM) ISBN 90-411-2191-9

Het jaar 2002, aldus de samenstellers van dit jaarboek, is veeleisend geweest. Vredeshandhaving en kwesties van internationaal recht en internationale veiligheid vroegen de volle aandacht. Veranderde op het terrein van de vredeshandhaving tussen 1945 en 1992 weinig, 'these past 10 years, and especially 2002, witnessed development differences in the way UN

member nations, and especially the permanent members of the Security Council, saw their roles in peacekeeping and in international security.' Deze verschillen deden zich gelden in de context van de multilaterale diplomatie, internationaal recht, terrorisme en militaire actie (blz. ix). In dit *Jaarboek* treft men zowel essays, notities en een kroniek aan als officiële documenten die betrekking hebben op de gebeurtenissen en activiteiten in 2002, waar het vredeshandhaving, internationaal recht en veiligheid betreft. Zo treft men onder meer artikelen aan van deskundigen over het 'Brahimi Report - Reviewing The UN's Record of Implementations', de stand van zaken met betrekking tot Cyprus, Oost-Timor en Kaboel; de verhouding VN-Veiligheidsraad en het Internationaal Strafhof; de ontwikkelingen rondom de 'United Nations Weapons Inspection Regime in Iraq'; de lessen die men kan trekken uit bepaalde vredeshandhavende acties; Operatie-*Enduring Freedom* en de daaruit te trekken juridische lessen; en een artikel over de vraag: 'Is terrorisme een misdaad tegen de mensheid?' De 'Notities' hebben betrekking op de in november 2002 gehouden meerdaagse conferentie in Melbourne over het onderwerp 'The Rule of Law on Peace Operations' en de in september 2002 gehouden meerdaagse conferentie in Garmisch-Partenkirchen over 'Contemporary Legal Issues: The Laws of War: Evolving for Better or Worse?'. Men treft tevens in het jaarboek een lijst aan van ontvangen boeken en een bibliografie van ruim 20 bladzijden, alsmede een Kroniek (van ruim 140 blz.) van actuele gebeurtenissen en ontwikkelingen in de periode juni

2001-juli 2002 op het gebied van de vredeshandhaving en aanverwante terreinen. Op een toegevoegde CD-ROM zijn officiële documenten verzameld (zoals Resoluties van de VN-Veiligheidsraad en van de VN-secretaris-generaal). Zij hebben betrekking op de Oorlog tegen het Terrorisme (zowel Amerikaanse documenten als VN-documenten); Oost-Timor; Afghanistan; het Midden-Oosten (VN-documenten); Irak en de Wapeninspecties (Britse, Amerikaanse en VN-documenten); het 'International Criminal Court' (VN-documenten en de tekst van een persconferentie van de Amerikaanse ambassadeur te dienaangaande), het Statuut van de 'Special Court for Sierra Leone'; het Jaarrapport van de VN-secretaris-generaal 'on the Work of the Organization 2002'; officiële documenten m.b.t. de lancering van de Afrikaanse Unie; en ten slotte het rapport van het 'Special Committee on Peacekeeping Operations' van maart 2002 en een rapport van het 'Ad Hoc Committee' inzake de bescherming van VN-personeel van april 2002. (F.v.d.B.)

Tony Addison (red.): From Conflict to Recovery in Africa. A study prepared by the World Institute for Development Economics Research (WIDER) of the United Nations University.

Oxford: Oxford University Press, 2003; xiii+ 296 blz.; £ 50,= (hardback) ISBN 0-19-926103-2

Deze bundel bevat zestien essays van de hand van gerenommeerde Afrika-kenners uit Angola, Mozambique, Finland, Zwitserland Groot-Britannië, Denemarken, Zweden, Nederland, Ethiopië en de Verenigde Staten. Het boek behandelt de wederopbouw van Angola, Eritrea, Ethiopië, Mozambique en Guinee-Bissau – getraumatiseerde, arme, door geweld geteisterde en gedesintegreerde landen – en de vraag welke prioriteiten daarbij moeten worden gesteld. Na een algemene inleiding en een uiteenzetting van de thema's, wordt in deel II in de vorm

van landenstudies ('Reconstructing Communities') nader op deze vraag ingegaan. De bijdragen in deel III richten zich op de broodnodig geachte 'revitalisering' van de particuliere sector, die onder zorgvuldig financieel toezicht plaats dient te vinden en waarbij men zich moet hoeden voor 'favoritisme'. In dit deel treft men een bijdrage aan van Marc Wuyts, verbonden aan het Institute of Social Studies in Den Haag, over de haken en ogen die in Mozambique verbonden zijn aan economische hervormingen van de agrarische sector, waar in het verleden het bestaan van de boeren afhing van complexe en gevarieerde 'linkages between wage labour and household production' - iets wat tijdens de periode van centrale planning onvoldoende werd erkend. Het thema van deel IV is 'transforming the state'. Eritrea bleek na de afscheiding van Ethiopië begin jaren '90 een goed begin te maken, maar die vooruitgang werd door de oorlog met Ethiopië van 1999-2000 teniet gedaan. Guinee-Bissau, zo blijkt uit een andere 'case study', worstelt sinds zijn onafhankelijkheid met het probleem hoe een ontwikkelingsproces op gang te brengen. Een militaire revolutie in 1998 en een daaruit voortvloeiende hevige geweldsfase, die gepaard ging met grote vluchtelingenstromen, hebben dit verhinderd. De auteurs van het artikel over dit uiterst fragiele land bespreken de mogelijkheid van wederopbouw en uiteenlopende strategieën van de internationale gemeenschap om het overeind te houden. In dit deel wordt ook aandacht geschonken aan noodzakelijke fiscale hervormingen – in de Afrikaanse landen in het algemeen en in Ethiopië in het bijzonder. Deel V biedt een samenvatting van wat de studies hebben opgeleverd. De situatie is ernstig maar niet hopeloos, zo kan men de conclusie samenvatten. Veel hangt af van de duidelijk aanwezige creativiteit van Afrika's entrepreneurs en van de bereidheid van de internationale gemeenschap 'to redress the past'. De bundel bevat veel statistisch materiaal, alsmede overzichtelijke

landkaarten van de behandelde regio en de afzonderlijke staten (F.v.d.B.)

Janne E. Nolan, Bernard I. Finel & Brian D. Finlay (red.): Ultimate Security. Combating Weapons of Mass Destruction. A Joint Project of The Century Foundation and Georgetown University.

New York: The Century Foundation Press (www.tcf.org), 2003; xi + 312 blz.; \$ 15,95

ISBN 0-87078-478-1

Het motief voor de samenstelling van deze bundel is de toenemende zorg over het gevaar van proliferatie van chemische, biologische en nucleaire wapens. Kennis en technologie voor de ontwikkeling en productie van deze massavernietigingswapens (WDMs) komen steeds meer binnen bereik van landen die er nog niet over beschikken. Bovendien creëerde de val van de Sovjetunie in diverse delen van de wereld een chaotische politieke situatie met nieuwe spanningen en dreigingen, die het gevaar meebrengen dat ze in handen van terroristen geraken. In deze bundel worden onder meer de huidige stand van zaken en het Amerikaanse nonproliferatiebeleid in verleden en heden geanalyseerd. Ook de invloed van de kwestie-Irak, van de terroristische dreiging en de globalisering wordt aan een onderzoek onderworpen. In een apart hoofdstuk, getiteld 'Organizing for International Counterproliferation: NATO and U.S. Nonproliferation Policy', komen de verschillen in opvatting tussen Europa en de Verenigde Staten aan de orde. Het is van de hand van Joanna Spear (Department of War Studies, King's College, University of London). Zij is van mening dat het Amerikaanse plan voor antiraketssystemen een beleid is met het grootste potentiële 'to undermine the efficacy of other nonproliferation initiatives'. 'One of the problems in the European-American relationship is that there does not appear to be sufficient discussion, even within NATO forums, between members regarding

the security implications of proliferation and how best to proceed.' Ze is trouwens van mening dat, wil een Amerikaans nonproliferatiebeleid invloed hebben op de Europese landen, er contact dient te zijn met de 'echte beleidsmakers', d.w.z. met 'diplomaten, geen soldaten' (blz. 225-228). In een slothoofdstuk van de hand van de drie redacteuren, getiteld 'Modifying America's Nonproliferation Policy for an Uncertain Future' wordt eveneens de nadruk gelegd op herstel

van de oude gewoonte van consultatie van, en samenwerking met, de bondgenoten – wil er sprake kunnen zijn van een nonproliferatiebeleid. Een beleid dat door alle medewerkers aan de bundel noodzakelijk wordt geacht. De impliciete aanname, die in de huidige Amerikaanse boodschap opgesloten ligt, dat (nucleaire) proliferatie 'een virtueel gegeven' is, werkt internationaal cynisme in de hand en loopt gevaar een 'self-fulfilling prophecy' te worden. De diverse essays tonen aan

dat er vele instrumenten zijn die de Verenigde Staten kunnen aanwenden 'to contain and even reverse the pace of proliferation if it is willing to commit the leadership, political skill, and sustained attention that is required to bring about a more stable world order' (blz. 242). (Nolan en Finel zijn beiden verbonden aan de Georgetown University; Finlay is hoofd van de 'Nuclear Threat Reduction Campaign', een initiatief van de 'Vietnam Veterans of America Foundation'.) (F.v.d.B.)

Agnes van Ardenne-van der Hoeven, the Netherlands Minister for Development Cooperation, explains how globalisation places new demands on development cooperation. The conventional, classic view of development cooperation as a self-contained policy has proved inadequate and a new approach is needed. Globalisation requires a broad and coherent development agenda, including themes such as trade, peace, security and migration. New partners should be sought in the NGO sector and in the business community. In this way, development policy is no longer isolated and has become – more than ever – integrated with government policy as a whole. Dutch development policy explores and shifts the boundaries of development cooperation, setting the Netherlands apart from other donor countries and international organisations. Thanks to such continuous efforts at policy renewal, the Netherlands has remained a leader in the field of development cooperation.

Paul Hoebink surveys Mrs. Van Ardenne's development policy. As Secretary of State for Development Cooperation in the short-lived Cabinet Balkenende I, she came back as a Minister for Development Cooperation in the second Balkenende government. The price she had to pay for this upgrade were budget cuts in the form of substantial increases for payments of debt-reduction of export credits and the costs for refugee reception centres in the Netherlands. These cuts go entirely at the cost of the bilateral programme which in 2006 will receive 750 million euros less than planned. This aroused quite some unrest under staff at the Dutch embassies. When the Minister faced an advice of a high-level working group to substantially increase multilateral aid, she dismissed its major recommendations. Her new White Paper emphasises partnerships at different levels, but it is rather vague, in particular in its poverty focus. However, in 2004 the number of aid receivers was again brought down from 49 to 36 partner countries. With a demoralised staff and a right-wing coalition partner willing to take more of

S U M M A R I E S

her flesh the Christian-Democrat Minister will need quite some brinkmanship to sail between the cliffs and capes.

Pitou van Dijck & Gert Oostindie stress how almost thirty years after independence (November 1975) of the Netherlands Caribbean autonomous overseas territory of Suriname (Dutch Guyana), the former motherland and its ex-colony still have to come to terms with decolonization. At the time of transfer of sovereignty, the special bilateral relationship was written down into a Treaty committing the Netherlands to allocate development cooperation finance to the tune of 3.5 billion Dutch guilders. However, results of development assistance allocated through this framework have been very disappointing. When in the near future the Treaty's resources will be depleted, the authors favour some form of internationalization of Dutch development assistance to the Republic of Suriname.

Hein de Haas addresses the relationship between migration and development. The debate on international South-North migration tends to focus on the receiving end of migration. This bias obscures a proper understanding of the developmental causes and consequences of migration at the sending end. The reciprocal migration-development relationship is examined through discussing seven migration 'myths'. Because of its profound developmental roots, it is useless to think that migration can be halted or that aid and trade are short-cut 'solutions' to immigration. Migrant remittances significantly contribute to development in sending countries, although the recent euphoria is not justified because unattractive

investment environments and restrictive immigration policies interrupting circular migration patterns will prevent high development potentials of migration from being fully realised. Although specific policies may enhance such potentials through facilitating remittance transfers and investments, the key lies in encouraging circular migration. Instead of uselessly and harmfully trying to stop inevitable migration, enlightened immigration policies allowing for freer circulation can, besides increasing migration control, greatly enhance the vital contribution of migrants to the development of their countries of origin.

Kees Homan and Ute Sela

cross swords about the desirability of the recent reorientation of several Dutch international development and Defence policy areas. A Stabilization Fund will redirect funds from their combined budgets and will allocate development moneys to various peace-keeping and post-conflict reconstruction activities thus-far usually paid for from the Department of Defence's resources.

J.H. Sampiemon

comments on *The Tragedy of Great Power Politics*, written by the American political scientist John J. Mearsheimer (University of Chicago). In this book, Mearsheimer pre-

sents his theory of 'offensive realism', i.e., the overriding goal of each great power is to maximise its share of global power, which entails the acquisition of power to the detriment of other states. In this theory the United States play the role of 'offshore balancer'; the offshore force which helps to maintain the balance of power in a certain region. According to Mearsheimer, the United States should once again assume this role as a benevolent hegemon.

André Ras

signals a remarkable turning point in the work of the American journalist Robert D. Kaplan. Since his early career as a traveling journalist, Kaplan has described and explained the rise of anarchy in large parts of the world, as a result of overpopulation, scarcity, urbanisation and failed states. In recent years, however, there has been a major shift in Kaplan's approach. He now no longer confines himself to journalism, but actually assumes the role of a self-styled advisor in matters of American foreign policy. In his view American imperialism derives its justification from the threat of world-wide anarchy. America's mission should be that of a transitory empire that helps establish new forms of governance that may one day be able to maintain social order on their own.

Clingendael Notitie 22

De herontdekking van de wereld. Nederlands buitenlands beleid in revisie

ISBN: 90-5031-090-7

Price: € 12,50

**A. van Staden,
P. van Ham, C. Homan,
J.Q.Th. Rood en
B.A.G.M. Tromp**

Het Nederlands buitenlands beleid heeft zich de afgelopen decennia afgespeeld binnen drie kaders: het Atlantische, het Europese en het mondiale verband. In elk van deze kaders zijn belangrijke verschuivingen opgetreden. De Atlantische oriëntatie van Nederland staat onder druk doordat met het einde van de Koude Oorlog het geopolitieke belang van Europa voor de VS is afgenomen en het Amerikaans buitenlands beleid een sterk unilaterale inslag heeft gekregen. Binnen het Europese kader wordt Nederland geconfronteerd met een dreigende aantasting van de Communautaire verworvenheden als gevolg van de uitbreiding van de Unie en een eigenzinniger optreden van de grote lidstaten. Op mondiaal niveau is, mede als gevolg van de Amerikaanse opstelling, sprake van een afnemend gezag van de Verenigde Naties en van een aantasting van de multilaterale regimes. Daarmee staan de natuurlijke ijkpunten van het Nederlands buitenlands beleid ter discussie.

In deze studie staat de vraag centraal of deze verschuivingen dwingen tot een heroverweging van prioriteiten, en, zo ja, in welke richting zo'n heroriëntatie zou moeten gaan. Sterker Atlantisch, meer Europees of hoger inzetend op de mondiale kaart? En welke voorwaarden zouden van Nederlandse kant aan het vasthouden aan c.q. versterken van een specifieke richting moeten worden verbonden? In deze studie worden deze vragen besproken aan de hand van een analyse van respectievelijk het Atlantische, Europese en mondiale speelveld. Ook wordt ingegaan op de implicaties van een eventuele herschikking van prioriteiten voor de omvang en samenstelling van de Nederlandse krijgsmacht. De studie wordt afgesloten met een nabeschuiving waarin gepoogd wordt een samenhangend perspectief voor het Nederlands buitenlands beleid in een tijd van onzekerheid te schetsen.

Een belangrijke conclusie van de studie is dat het op zijn minst voorbarig is indien Nederland zich nu van de VS zou afkeren en de NAVO zou afschrijven als veiligheidsinstituut 'in eerste aanleg'. Maar mochten de VS het Atlantische bondgenootschap selectief blijven gebruiken als handzame gereedschapskist ten behoeve van Amerikaanse veiligheidsbelangen, dan heeft Nederland geen andere keuze dan een versterkte inzet op het EU veiligheids- en defensiebeleid. De levensvatbaarheid van dit alternatief is echter afhankelijk van een aantal onzekerheden, ondermeer de vraag of de EU in staat zal blijken ook na uitbreiding de noodzakelijke slagvaardigheid en saamhorigheid op te brengen. Bij alle twijfel die daarover gerechtvaardigd is, lijkt het daarom raadzaam ook serieus na te denken over het alternatief van een veel uitdrukkelijker mondiale oriëntatie, waarbij Nederland in nauwe samenwerking met gelijkgezinden maximaal inzet op versterking van de internationale rechtsorde en het multilaterale bestel.

Deze studie is het resultaat van een gemeenschappelijke inspanning van het Instituut Clingendael, waaraan A. van Staden, P. van Ham, C. Homan, J.Q.Th. Rood en B.A.G.M. Tromp een bijdrage hebben geleverd.

Informatie is beschikbaar bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, tel.: 070-3746606/622; e-mail: research@clingendael.nl

NGIZ



Het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken (NGIZ) bevordert de publieke discussie in Nederland over internationale betrekkingen en stimuleert studies over internationale onderwerpen door het organiseren van lezingen, discussiebijeenkomsten en excursies.

Het NGIZ is gevestigd op en werkt nauw samen met het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen "Instituut Clingendael".
Per 1 september 2004 komt de volgende functie vrij:

OFFICE MANAGER m/v voor 15 uur per week

De office manager vervult een centrale rol binnen het NGIZ. Hij/zij beheert zelfstandig het secretariaat en houdt zowel de leden- als de dagelijkse financiële administratie bij. In nauwe samenwerking met de bestuursleden verzorgt en coördineert de office manager de activiteiten van het NGIZ: lezingen, actualiteitseminars en excursies. Hij/zij verleent assistentie bij de activiteiten die gemiddeld eenmaal per maand, vaak in de avonduren, plaatsvinden.

FUNCTIE-EISEN

- afgeronde Havo-opleiding aangevuld met een secretaresseopleiding;
- goede kennis van de Engelse taal;
- ervaring met Word en Excel;
- minimaal 3 jaar werkervaring in een soortgelijke functie;
- goede mondelinge en schriftelijke vaardigheden;
- uitstekende sociale vaardigheden;
- interesse in internationale betrekkingen

Aanstelling geschiedt in tijdelijke dienst voor 1 jaar (met mogelijkheid tot verlenging).
Wij bieden een salaris in overeenstemming met de zwaarte van de functie.

Nadere inlichtingen kunnen worden verkregen bij de secretaris van het NGIZ, mevrouw drs. I.A.M. d'Hooghe, tel.nr. 070-3245384.

Belangstellenden kunnen hun schriftelijke sollicitatie vergezeld van een curriculum vitae vóór eind mei a.s. richten aan :
Instituut Clingendael, t.a.v. dhr. R.E. de Boer, hoofd Bedrijfsvoering, Postbus 93080,
2509 AB Den Haag of per e-mail versturen naar rboer@clingendael.nl.
Voor algemene informatie verwijzen we naar onze website (www.clingendael.nl).