



■ Themanummer

Ontwikkelingssamenwerking

Jaargang 33, nr. 151, 2009/4

Vereniging voor de Verenigde Naties

Afgiftekantoor : Leuven 1
P-910467 - v.u.: F. Maes

Wij, de volken van de Verenigde Naties verenigd voor een betere wereld

Reeds meer dan 60 jaar zetten de **Verenigde Naties** zich in voor een betere wereld. De werking van de VN kent een wisselend verloop. Toch blijft de VN een belangrijke plaats innemen in het menselijk streven naar een langdurige vrede en duurzame ontwikkeling.

De **Vereniging voor de Verenigde Naties** heeft tot doel de beginselen van de VN te verspreiden en de bevolking bewust te maken van de noodzakelijkheid van internationale samenwerking.

De VVN beoogt in Vlaanderen een betere kennis van en een beter begrip voor de werking en doelstellingen van de VN bij te brengen. Niet alleen de VN zelf, maar ook de verschillende hulporganen en gespecialiseerde organisaties komen aan bod. Als niet-gouvernementele organisatie volgt de VVN eveneens de Belgische inbreng en de mogelijke rol van Vlaanderen binnen de VN. De VVN wil op een objectieve, kritische en constructieve manier het debat rond internationale samenwerking en de rol die de wereldorganisatie hierbij kan spelen, voeren.

Foto = Credit UN Photo

Wereldbeeld

Tijdschrift van de Vereniging voor de Verenigde Naties
(5 nrs. per jaar)
Jaargang 33 – 2009/4 – nr. 151

Zetel

Vereniging voor de Verenigde Naties
Universiteitsstraat 6, B-9000 Gent, België
Tel. +32 9 264 68 97
E-mail: info@vvn.be
Website VVN: <http://www.vvn.be>

Verantwoordelijke uitgever

Prof. Dr. Frank Maes, Voorzitter
Vakgroep Internationaal publiekrecht, Universiteit Gent
Universiteitsstraat 6, 9000 Gent
Tel. +32 9 264 68 95 – fax +32 9 264 69 89
Frank.Maes@ugent.be

Hoofredacteur

Veronique Joosten
Universiteit Antwerpen – Faculteit Rechten
Venusstraat 23, bureau 1.46, 2000 Antwerpen
Tel. +32 3 275 58 37 – Fax +32 3 275 51 20
veronique.joosten@ua.ac.be

Redactiecomité

Francis Baert – Sven Biscop – David Crielkemaans – Jan De Bisschop –
Melanie De Groof – Jan De Mulder – Ria Heremans – Frank Maes – Michèle
Morel – Louis-Alfons Nobels – Tom Ruys – Neri Sybesma – Tine
Vandervelden – Karen Van Laethem – Piet Willems – Jan Wouters

Correspondenten

Dominiek Benoot – Eric De Brabandere – Charlotte Mertens – Ann Pauwels
– Cedric Ryngaert

Auteursrichtlijnen

De redactie verwelkomt alle ingezonden artikels en opiniebijdragen over VN-
verwante onderwerpen. De volledige auteursrichtlijnen zijn beschikbaar bij
de hoofdredacteur en op de website.

Lidmaatschap

25 euro (> 25 jr.) / 15 euro (< 25 jr.) per jaar te storten op rekening nr.
001-0468369-32



Lid van de Unie van de Uitgevers van de Periodieke Pers

Met steun van de
Vlaamse overheid



Het jaarlijkse themanummer van het tijdschrift van onze Vereniging is dit deze keer gewijd aan ontwikkelingssamenwerking. Ontwikkeling en het recht op ontwikkeling behoren zonder meer tot de belangrijkste thema's van de Verenigde Naties, zoals ook uit de preambule van het VN Handvest blijkt: "het bevorderen van sociale vooruitgang en hogere levensstandaarden in grotere vrijheid". De VN leveren hiertoe inspanningen via haar gespecialiseerde organisaties, haar programma's, rapporten, donorconferenties en allerlei andere initiatieven gericht op Staten, het middenveld, het bedrijfsleven, bevolkingsgroepen, enz. In de VN Millennium Verklaring van de Algemene Vergadering van september 2000 wordt onder "ontwikkeling en uitroeien van armoede" de concrete doelstelling aangenomen om tegen 2015 het deel van de bevolking die moet rondkomen met minder dan 1 dollar per dag te halveren, evenals het deel van de bevolking dat aan honger lijdt. 2015 is tevens de streefdatum om de bevolking die geen toegang heeft tot drinkbaar water en basis sanitaire voorzieningen te halveren, alle schoolkinderen de kans te bieden het lager onderwijs af te werken, jongens en meisjes gelijke toegang te bieden tot alle niveaus van onderwijs, de kindersterfte bij de geboorte te verminderen met drievierden en de kindersterfte onder de minvijfjarigen te verminderen met tweederden. Prioritaire aandacht moet onder meer gaan naar weeskinderen ten gevolge van HIV/AIDS, bewoners van sloppenwijken en de rol van de vrouw ter bestrijding van armoede, honger en ziekten. De Millennium Verklaring vormt de basis voor het uitwerken van acht Millennium Development Goals (MDG's). In januari 2005 presenteerde Jeffrey Sachs als hoofd van een onafhankelijk adviesorgaan in het kader van het Millennium Project, aanbevelingen om de MDG's in concrete actieplannen om te zetten. Op de Wereldtop in 2005 werd de voortgang sinds 2000 besproken en in een ruimere context geplaatst op basis van het rapport van Kofi Annan *In Larger Freedom*. Tussentijdse conferenties vonden plaats rond thema's zoals financiering van ontwikkeling, milieu en ontwikkeling, handel en ontwikkeling, schuldenlast ontwikkelingslanden, enz. VN-organisaties en agentschappen worden opgeroepen nauwer samen te werken om de MDG's te halen. Uit het UN MDG's Rapport van 2009 blijkt dat er bescheiden successen zijn bij het uitroeien van extreme armoede ten aanzien van referentiejaar 1990, maar dat dit succes sterk regio gebonden is. Vooral Afrika en Zuid-Azië hebben nog een lange weg af te leggen. Successen werden geboekt bij het verminderen van de kindersterfte en bij de toegang van kinderen tot het onderwijs. Verontrustend is het effect van de financiële en economische crisis voor het halen van de MDG's, waarvan de volledige omvang nog niet kan worden geschat. In ieder geval is duidelijk dat deze crisis de meest kwetsbare bevolking het hardst treft, net zoals het deze bevolking is die ook het meest wordt getroffen door een mank lopend landbouw- en handelsbeleid en door de effecten van mondiale milieuveranderingen. Een volgende grote afspraak wordt de VN bijeenkomst in september 2010 ter bespreking van de voortgang in het halen van de MDG's en andere ontwikkelingsdoelstellingen. "Time is short. We must seize this historic moment to act responsibly and decisively for the common good" (Ban Ki-moon).

In dit themanummer leveren zeventien auteurs kritische reflecties op de tot nu toe gevoerde ontwikkelingssamenwerking. Ze doen dit vanuit hun expertisedomein in de academische wereld, in het VN-systeem of vanuit het perspectief van het middenveld. Behoudens analyses en bedenkingen, worden er tevens suggesties aangereikt voor het inslaan van nieuwe wegen en de rol van nieuwe spelers.

Frank Maes, voorzitter



Inhoud

Editio	I
<i>Frank Maes</i>	

ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, KRITISCH BEKEKEN

– Tao Te Ching en Ontwikkelingshulp. Enkele vaste waarheden betwist	3
<i>Marcus Leroy</i>	
– De Verklaring van Parijs en wat nu?	8
<i>Louis Callewaert</i>	

ACTOREN VOOR ONTWIKKELING

– De moeizame hervormingen van het VN ontwikkelingssysteem	13
<i>Kris Panneels</i>	
– Subnationale donoren en de Verklaring van Parijs: case-study Vlaanderen	20
<i>Karel Verbeke & Evert Waeterloos</i>	
– Opkomst en belang van lokale besturen in de internationale samenwerking	28
<i>Jean Bossuyt</i>	
– Het hobbelige middenveld	33
<i>Rudy De Meyer</i>	
– Economie, vrede en ontwikkeling	39
<i>Philip Nauwelaerts</i>	

DE EUROPESE DIMENSIES VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

– Het ontwikkelingsbeleid van de Europese Unie	44
<i>Petra Debusscher, Karen Del Biondo & Jan Orbie</i>	
– Goed bestuur en ontwikkeling: dialoog en beloning in de EU-strategie	47
<i>Karen Del Biondo</i>	
– Europa in de Wereld: de genderdimensie	52
<i>Petra Debusscher</i>	

WAAR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING MET ANDERE WERELDTHEMA'S RAAKT

– Internationale kapitaalstromen: controleren of liberaliseren?	56
<i>Lode Berlage & Danny Cassimon</i>	
– De sociale gevolgen van de crisis: het antwoord van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO)	62
<i>Rudi Delarue & Eddy Laurijssen</i>	
– Hoe duurzaam is onze ontwikkelingssamenwerking? Van Point Four naar Factor Four	66
<i>Leida Rijnhout</i>	



Tao Te Ching en Ontwikkelingshulp

Enkele vaste waarheden betwist

door Marcus LEROY¹

De geschriften van het Taoïsme bevatten een weelde aan leerrijke passages. Een van de interessantste is het verhaal van de leiders van een land die erachter komen dat hun burens van plan zijn hun land militair binnen te vallen. Wanneer ze dat vernemen beginnen het staatshoofd en zijn ministers zich te verontschuldigen bij elkaar en de schuld op zich te nemen. "Wij zijn zelf verantwoordelijk," zeggen ze tegen elkaar. "Ons bestuur is ontoereikend geweest. Wat een slechte leiders en ministers moeten wij zijn dat zo iets mogelijk is." Een spion van het buurland is getuige van dit alles en brengt rapport uit bij zijn vorst. Daarop beslist de vorst wijselijk af te zien van zijn oorlogsplannen want, zo vindt hij, het zou vermetel zijn een land aan te vallen waarvan de leiders zo'n sterk verantwoordelijkheidsgevoel hebben.

Zoals zo vaak, formuleert Tao Te Ching zijn aanbeveling als een paradox: "Zij die bereid zijn de schande van hun land op zich te nemen zijn pas echte leiders." Dit soort leiders bewijzen hun land een grote dienst, maar het is zeer de vraag of ze zich daarmee populair maken. Kritiek op wat binnen de eigen muren gebeurt wordt zelden in dank aangenomen.

Laat ik desalniettemin in mijn eigen veld, ontwikkelingssamenwerking, de weg van Tao Te Ching volgen en vragen stellen bij vier beweringen die geregeld als onwrikbare waarheden geponeerd worden terwijl ze, vind ik, op drijfzand zijn gebouwd.

Ziehier het viertal.

1. Ontwikkelingssamenwerking is een vitale factor voor economische groei en ontwikkeling van de bijgestane landen.
2. Er is meer geld nodig voor ontwikkelingshulp. Alle donorlanden, ook België, moeten op het groeipad naar '0,7% van het Bruto Binnenlands Product (BBP)'.
3. Het aantal actoren – regeringen, internationale instellingen, fondsen, privé-initiatieven enzovoort – neemt angstwekkend toe. Dat is funest. De 'hulparchitectuur' moet eenvoudiger worden.
4. Het aantal officiële donoren per hulpontvangend land is te groot. We moeten naar sectorspecialisatie en taakverdeling. Middelgrote en kleine dono-

ren moeten hun partnerlanden in aantal beperken.

Ik zeg niet, helemaal niet, dat deze stellingen compleet vals zijn. Wel dat ze minder geldig zijn dan algemeen wordt aangenomen of, in het beste geval, onvoldoende gefundeerd.

Het effect van ontwikkelings-samenwerking op ontwikkeling

Een aanhoudende rij resoluties en publicaties van de Verenigde Naties, de Wereldbank en bilaterale donoren beweren dat ontwikkelingssamenwerking vitaal is voor groei en ontwikkeling. Ik beperk me tot één enkel voorbeeld uit honderden, de 'Consensus van Monterrey' van 2002 over de financiering van de ontwikkeling: "officiële ontwikkelingshulp (ODA) speelt een essentiële rol"; "ODA is cruciaal voor onderwijs, gezondheid, infrastructuurontwikkeling, landbouw en plattelandsontwikkeling"; "als financieringsbron is ODA doorslaggevend om de MDG's² te bereiken".

Als iets maar vaak genoeg herhaald wordt is er een goede kans dat het ook geloofd wordt. Maar is het daarmee bewezen? Is ontwikkelingshulp inderdaad zo'n vitale factor voor ontwikkeling als al die officiële stukken beweren? Wie een antwoord zoekt mag zich gelukkig prijzen: er is geen gebrek aan wetenschapsmensen die zich over die vraag gebogen hebben. De controverse over de effectiviteit van hulp is immers al decennia oud, en rond de debattafel vind je *celebrities* zoals Milton Friedman, William Easterly, Paul Collier, Jeffrey Sachs, Joseph Stiglitz ... Bovendien lijkt de stroom van studies en publicaties over de impact van hulp almaar aan te zwellen. Laten we de belangrijkste tendensen even nader bekijken.

Wat de relatie tussen hulp en economische groei betreft was er in 1997 de invloedrijke studie van Burnside & Dollar die een causaal verband zagen tussen de impact van hulp op economische groei en goed bestuur. Hulp helpt, zegden ze, in een bevorderlijk beleidskader. Zowel hun methode als hun conclusies



werden spoedig betwist o.m. door Easterly: er zouden geen bewijzen te vinden zijn dat hulp bijdraagt aan groei, ook niet in landen met goed beleid. Het debat duurt voort. Auteurs dragen argumenten aan over het positieve of negatieve effect van hulp, of over het gebrek aan effect. En dat wordt door anderen dan weer betwist.

Niet zelden zijn de opinies positiever over de impact van hulp in beperktere velden dan economische groei, zoals onderwijs en volksgezondheid. Zelfs Easterly, die meestal in het *anti-aid camp* gerangschikt wordt, lijkt te geloven in de positieve impact van hulp op de sociale sectoren: "Buitenlandse hulp heeft waarschijnlijk bijgedragen aan successen op globale schaal zoals een indrukwekkende verbetering van indicatoren van gezondheid en onderwijs in arme landen," zegt hij in *The White Man's Burden*. Maar ook die visie is niet onbetwist. Zo komen F. Bourguignon e.a. in een in september 2008 in opdracht van de EU Commissie gemaakt rapport tot een veel minder optimistisch besluit: "Statistische analyse over verschillende landen geeft zeer zwakke resultaten wat betreft de relatie tussen hulp en groei of tussen hulp en ontwikkelingsindicatoren van het MDG-type."

Sommige experts gaan nog verder en beweren dat ontwikkelingshulp meer kwaad doet dan goed. Een recent en intussen haast berucht voorbeeld is het boek *Dead Aid* van Dambisa Moyo, een Zambiaanse econome. Zij beweert dat ontwikkelingshulp in Afrika goed bestuur en de aansprakelijkheid van de regeringen ondergraaft, corruptie in de hand werkt, export tegenwerkt en hulpafhankelijkheid creëert. Zij pleit ronduit voor het stopzetten van de hulp aan Afrika. Zoals verwacht kon worden, heeft het boek een stroom van pro- en contrareacties teweeggebracht.

4

Wat moeten we besluiten uit dit alles? Helpt hulp of niet? Eerlijk gezegd, hoe meer ik erover lees hoe minder ik die vraag durf te beantwoorden. En ik krijg de indruk dat zelfs de beste deskundigen het ook niet echt weten. Sommigen stellen dat het nooit mogelijk zal zijn om mathematisch aan te tonen dat ontwikkelingshulp inderdaad helpt. Waarschijnlijk klopt dat. En in elk geval is er over dit onderwerp weinig wetenschappelijk werk dat niet dadelijk door andere specialisten uitgetoet en betwist wordt.

Wanneer wetenschappelijke zekerheid ontbreekt, worden de debatten gemakkelijk emotioneel. Dat zien we ook hier gebeuren. Zo ging Jeffrey Sachs hard te keer tegen Dambisa Moyo met gebruik van per-

soonlijke argumenten die volstrekt niet ter zake waren.

Wat ik wel weet, en haast dagelijks vaststel, is dat geen enkele donor en geen enkel ontvangend land echt tevreden is over de resultaten van de hulp. Zelfs zij die staande houden dat hulp helpt vinden dat het resultaat lang niet is wat ze ervan verwachtten.

Dat brengt me bij een andere, volgens mij even pertinente vraag. Zou men niet mogen verwachten dat de actoren van ontwikkelingshulp, bij zoveel onzekerheid en ontevredenheid over hun resultaten, een grote bescheidenheid aan de dag zouden leggen, hulp als middel heel behoedzaam zouden inzetten en vooral niet zouden roepen om de hulp almaar uit te breiden?

Dat zou inderdaad de logische reactie zijn. Maar het is beslist niet wat we zien gebeuren. Ontwikkelingssamenwerking volgt blijkbaar een andere logica. Waarom?

In de eerste plaats is er de algemene menselijke neiging om het positieve effect van onze daden hoger in te schatten dan het werkelijk is. Dat geldt voor alle menselijk handelen, ook voor het schrijven van een bijdrage voor *Wereldbeeld*. Maar wat ontwikkelingssamenwerking in dit opzicht bijzonder maakt is dat het gedragen wordt door een massa mensen die er oprecht van overtuigd zijn dat ze voor een nobel doel werken. Ik kan ze onmogelijk ongelijk geven: armoede bestrijden en ontwikkeling nastreven is evident ethisch positief. Het punt is, als je voor zo'n doel werkt is het extra moeilijk om te accepteren dat de middelen die je inzet niet het beoogde effect hebben, ja misschien zelfs een negatief effect.

Maar er is met ontwikkelingssamenwerking nog meer aan de hand: het speelt een cruciale politieke rol. Tijdens de Koude Oorlog was dat duidelijker dan ooit. Die rol is sindsdien lang niet uitgespeeld. En op het internationale toneel is ontwikkelingssamenwerking nog steeds een fel gehanteerd politiek wapen. De G77-groep³ slaat de donoren om de oren met niet nagekomen bestedingsbeloften en teistert ze met klachten over ongeoorloofde *conditionalities*. Ontwikkelingslanden grijpen het ontwikkelingssamenwerkingdebat aan om debatten over hun eigen verantwoordelijkheid te ontwijken. De donoren van hun kant, tuk op visibiliteit, verdringen elkaar op het podium van de OESO/DAC-statistieken⁴ en, sinds de Verklaring van Parijs, in de schoonheidswedstrijd van de hulpeffectiviteit.



Ook binnenlands, in de donorlanden, is ontwikkelingssamenwerking een politieke factor. Ze heeft haar eigen achterban. Door voldoende geld en inspanningen aan ontwikkelingshulp te besteden, stellen regeringen gewetens gerust en ‘annexeren’ ze tiermondisten en andere ontwikkelingssamenwerkinglobby’s. Dat laat andere *constituencies* (landbouw, handel, anti-migratie ...) toe intussen ook hun belangen te verdedigen.

En tot slot zijn er wereldwijd tienduizenden mensen, schrijver dezes inclus, die dankzij ontwikkelingssamenwerking boeiend en motiverend werk hebben en daar ook niet onaardig van leven.

Kortom, de druk om de hulp voort te zetten en zelfs uit te breiden, ongeacht zijn effect op ontwikkeling, is gemakkelijk te verklaren.

0,7% van het BBP voor ontwikkelingssamenwerking

Onzekerheid over de impact van de hulp heeft dus geen ontmoedigend effect. Integendeel, honderden officiële teksten van de Verenigde Naties en andere hulpactoren roepen steeds opnieuw op om meer geld te besteden aan ontwikkelingshulp. Welmenende NGO’s en pressiegroepen houden niet op met aan te dringen om minstens 0,7% van ons BBP aan ontwikkelingshulp te besteden. En de EU, die zichzelf ziet als een voorbeeldige donor, heeft zich een groeipad opgelegd om uiterlijk tegen 2015 het niveau van 0,7% te bereiken.

Het cijfer ‘0,7%’ is een mantra geworden, een fetisj, de heilige graal. Is het politiek nog correct om er vragen bij te stellen, erger nog, de zin ervan aan te vechten? Laat ik dat, Tao Te Ching indachtig, toch maar doen.

Uit economisch-wetenschappelijk oogpunt heeft ‘0,7%’ elke betekenis verloren als basis om te bepalen hoeveel geld nodig is voor ontwikkeling. Het cijfer gaat terug tot de jaren zestig van de vorige eeuw en berust op een intussen achterhaald groeimodel waarbij het financieringstekort van ontwikkelingslanden berekend wordt op grond van een hypothetische input/output verhouding en na aftrek van andere investeringsstromen. Als het cijfer al ooit enige economische geloofwaardigheid heeft gehad, wat deskundigen tegenspreken, dan heeft het die vandaag in elk geval compleet verloren.

Is het trouwens niet hoogst dubieus om de behoeften van een groep landen – de ontwikkelingslanden – uit te drukken in termen van een niet gerelateerde indicator – het BBP – van een groep andere landen? Dit ruikt me dunkt naar paternalisme.

Maar er zijn ook belangrijke operationele bezwaren tegen ‘0,7%’. Het permanente streven om de 0,7% te bereiken of zo dicht mogelijk te benaderen zet de donoren onder sterke druk om geld uit te geven. Geld uitgeven wordt een doel op zich. Aan ontwikkelingslanden opgelegde beleids- en beheerscondities worden zo vastgesteld of toegepast dat de hulp in de praktijk haast nooit stopgezet wordt. Uiteraard beseffen de regeringen van de ontvangende landen dat heel goed. Het is precies dit verschijnsel dat Dambisa Moyo en anderen aanklagen als een van de funeste effecten van ontwikkelingshulp: de regeringen van de geholpen landen weten dat het geld toch komt, waarom zouden ze dan hun bestuur verbeteren?

Op een meer fundamenteel vlak versterkt ‘0,7%’ als streefdoel ook de illusie dat ontwikkeling een kwestie is van geld. Het creëert de fictie dat ontwikkelingshulp een machine is van *money in, development out*. Het houdt ook de misvatting in stand dat de MDG’s bereiken een geldkwestie is, een ontwikkelingssamenwerkingkwestie, meer zelfs, dat we precies weten hoeveel hulpgeld er nodig is om ze te bereiken.

Ontwikkelingssamenwerking is de enige menselijke activiteit waarbij geld uitgeven een hoofddoelstelling is. De prestaties van een donor worden gemeten op grond van zijn bestedingen. Het is alsof we de prestaties van een landbouwer zouden meten op grond van de hoeveelheid meststoffen die hij gebruikt. Zie maar de jaarlijkse OESO/DAC rapporten, het laatste met een luid hoera: “we hebben nooit zoveel geld uitgegeven als in 2008!”. Is dit niet verbijsterend?

Maar, zegt men mij, ‘0,7%’ is nuttig als politiek instrument om te ijveren voor meer middelen voor ontwikkelingssamenwerking. Het is een eenvoudig te begrijpen doel waarrond men gemakkelijk mensen kan mobiliseren. Allicht. En het ziet ernaar uit dat pressiegroepen daar met succes gebruik van maken. De vraag is of de ontwikkeling daarmee het beste gediend is. Dat zou pas het geval zijn als we zeker waren dat meer geld besteden inderdaad tot betere resultaten leidt wat, zoals we zagen, ver van zeker is. Maar ik zie ook een gevaar in het gebruik van een dergelijk simplistisch streefdoel. Ik vrees namelijk dat geld besteden aan ontwikkelingshulp als het ware verdovend werkt, dat het een zelfgenoegzame reflex genereert van “we hebben onze plicht gedaan” terwijl



het de burger blind maakt voor de diepe remmen op ontwikkeling die weinig of niets met geld te maken hebben, zoals onbehoorlijk beleid, ontoerekenbaar bestuur, structurele ongelijkheid en discriminatie, handelsbelemmeringen en landbouwsubsidies.

Samengevat, de '0,7%' is een zeer betwistbare doelstelling die tal van negatieve effecten heeft.

Te veel hulpactoren

Sinds enkele jaren horen we een aanzwellend pleidooi voor 'vereenvoudiging van de hulparchitectuur'. Het aantal actoren die hulp verlenen – regeringen, internationale instellingen, fondsen, privé-initiatieven enzovoort – neemt angstwekkend toe. Dit is funest. Immers, hoe groter het aantal afzonderlijk werkende actoren, hoe hoger de transactiekosten en hoe moeilijker voor een ontwikkelingsland om de hulp te beheersen en af te stemmen op zijn eigen strategieën.

Mijn punt is niet dat deze argumentatie niet geldig zou zijn. Mijn punt is dat ze uitgaat van een weinig realistische kijk op de huidige wereldcontext en vooral te veel bezig is met hulp en te weinig met ontwikkeling.

Allereerst denk ik dat proliferatie – een te pejoratief geladen woord overigens – van hulpactoren niet te vermijden is. Door de globalisering zijn de grensoverschrijdende stromen van mensen, goederen, diensten, ideeën, financiën, wapens, virussen (echte en virtuele) enzovoort exponentieel toegenomen. En die stromen gaan meer en meer in alle richtingen, tussen landen van alle continenten. De economische crisis heeft deze evolutie tijdelijk afgeremd maar niet fundamenteel gekeerd. De dichotomie die de basis vormde voor de klassieke ontwikkelingshulp – het ontwikkelde Noorden en het arme Zuiden – bestaat niet meer. Multilaterale en regionale organisaties en instellingen winnen voortdurend aan belang, terwijl van onderuit de stem van gewestelijke, etnische, religieuze, sociale en culturele groepen steeds luider klinkt. Al die entiteiten dragen actief bij aan de stromen waarover ik het hierboven had. Ik zie daarom het aantal hulpactoren in de toekomst niet afnemen, wel integendeel. En, meer nog, ik verwacht dat het almaar moeilijker zal worden om onderscheid te maken tussen stromen die wel en die niet bijdragen aan ontwikkeling. Landen zullen bovendien verschillende en almaar meer hun eigen referentiekaders gaan gebruiken om dat te bepalen.

Maar is dat werkelijk zo rampzalig? Dat de 'proliferatie' van de hulpactoren een extra belasting betekent voor de overheid van een ontvangend land kan natuurlijk niet ontkend worden. De vraag is hoe relevant dit is. Wat telt is immers het effect op ontwikkeling. Misschien is het positieve effect van de almaar aanzwellende grensoverschrijdende stromen wel veel groter dan het negatieve effect op de transactiekosten. Volgens mij is dat zo, maar weten doen we het niet. Laten we dus geen voorbarige besluiten nemen.

Wat afstemming op het beleid betreft, de principes van de Verklaring van Parijs tot het uiterste door willen trekken, d.w.z. de overheid die alle hulp van alle actoren reguleert, steunt volgens mij op verkeerde premissen, omdat het uitgaat van een overdreven vertrouwen in top-down planning en in het vermogen van regeringen om het ontwikkelingsproces te sturen. Ontwikkeling is een dialectisch proces. Het is maar zeer gedeeltelijk maakbaar. Het vernieuwende effect van experimenteren is vitaal. Diversiteit en individuele initiatieven zijn onmisbaar.

Kijken we naar de ontwikkelingsgeschiedenis van Europa in de 19de en de eerste helft van de 20ste eeuw, dan zien we dat de rol van organisaties van de civiele maatschappij zoals christelijke kerken, vakbonden, jeugdorganisaties, boerenverenigingen enzovoort essentieel is geweest. In de ontwikkelingslanden vandaag is het niet anders. En zo hoort het ook. Laat duizend bloemen bloeien. En laat meer en meer alle instellingen van onze civiele maatschappij buitenlandse activiteiten ontwikkelen en samenwerken met zusterinstellingen in het buitenland. Meer zelfs: overheid, moedig de civiele maatschappij aan om dat te doen.

Kort gezegd, niet alleen lijkt het futiel om te proberen het aantal hulpactoren te beperken, het is wellicht ook nergens nodig voor, integendeel misschien.

Concentratie, specialisatie en taakverdeling onder officiële donoren

Parallel aan het pleidooi voor een eenvoudiger 'hulparchitectuur' horen we oproepen aan het adres van de officiële donoren: het aantal actieve donoren per hulpontvangend land moet verminderen; we moeten naar sectorspecialisatie en taakverdeling onder de donoren; middelgrote en kleine donorlanden moeten hun partnerlanden in aantal beperken; voor België is 18 partnerlanden beslist te veel.



De argumenten die hierbij gebruikt worden zijn vooral impact door schaafeffecten en kosteneffectiviteit. Mij echt overtuigen doen geen van beide.

“Om werkelijk impact te hebben moet België zijn hulp concentreren op een beperkt aantal landen” en “als we het verschil willen maken is er een goede geografische concentratie nodig”, lees ik in recente documenten van Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Wat is “werkelijk impact hebben” en wat is “het verschil maken”? Wordt hier impact op ontwikkeling in de zin van economische groei bedoeld? We hebben onder punt 1 gezien hoe weinig zekerheid we daarover hebben. Bovendien is de impact van één individuele donor überhaupt niet meetbaar. De ministeries en agentschappen voor ontwikkelingssamenwerking zijn geen machines die ‘ontwikkeling leveren’. In ontwikkelingssamenwerking is er ook geen eenvoudig becijferbare relatie tussen input en output. Eén grote interventie heeft niet noodzakelijk een grotere (of een kleinere) output dan de combinatie van een aantal kleine interventies met dezelfde input. De output wordt immers mede bepaald door talrijke onmeetbare factoren. Het katalysatoreffect van een interventie is soms vitaal, zij het niet meetbaar. En in ontwikkelingssamenwerking is het proces even belangrijk als het product.

Of wordt misschien impact bedoeld op het beleid, op goed bestuur en op de kwaliteit van de openbare dienst? Dat zou de argumentatie alleen maar zwakker maken. Want dit soort impact is zo mogelijk nog minder meetbaar dan impact op economische groei. Maar er is meer. Uit steeds meer studies blijkt dat het allesbehalve zeker is dat hulp een positief effect heeft op *governance* en openbare diensten van ontwikkelingslanden. Er zijn zelfs tal van aanwijzingen dat het effect eerder negatief is en, meer nog, dat het negatieve effect groter is naarmate de hulp toeneemt.

Het tweede motief is hulpeffectiviteit en vermindering van de transactiekosten zoals die bepaald zijn in de Verklaring van Parijs en de Actieagenda van Accra. Ik zal niet ontkennen dat dit geldige argumenten zijn: concentratie, specialisatie en taakverdeling onder officiële donoren kunnen het hulpproces als zodanig, de *input-effectiveness* ongetwijfeld verbeteren. Maar de vraag is of het output-effect, het effect op ontwikkeling, positief is. Ik kan die vraag niet beantwoorden. En ik heb ook nergens een antwoord gevonden. Wel zie ik dat concentratie, specialisatie en taakverdeling ook nadelen en risico's meebrengen. De hulp wordt nog meer centraal gestuurd en top-

down. Kleinschalige initiatieven krijgen het moeilijker. Het vernieuwende effect dat een veelheid aan actoren meebrengt verdwijnt. Wegen de voordelen op tegen de nadelen? Ik weet het niet. Wel heb ik in mijn carrière in de Belgische ontwikkelingssamenwerking voorbeelden gezien van succesvolle initiatieven die eigenlijk niet tot ‘Het Plan’ van de betrokken regering behoorden maar die, mede dank zij hun kleinschaligheid, geaccepteerd werden en daarna een vernieuwend effect bleken te hebben. Het zou me dunkt de moeite lonen om dit soort effecten systematisch te analyseren.

Het verontrust mij ook dat specialisatie en taakverdeling onder donoren zo sterk *donor-driven* zijn. Ik zie weinig enthousiasme in de ontwikkelingslanden. Naar mijn aanvoelen willen de meeste onder hen zo breed mogelijke relaties met een maximaal aantal landen. Het contact verliezen met een partner in een belangrijk veld als ontwikkeling ervaren zij niet als positief. Als het geaccepteerd wordt is het omdat het deel uitmaakt van de *conditionalities* die donoren nu eenmaal opleggen. Dat de donoren alleen maar hulpeffectiviteit op het oog hebben klinkt niet overtuigend voor ontwikkelingslanden omdat zij, minder dan wij, ontwikkelingssamenwerking als iets afzonderlijks zien. In hun ogen maakt hulp deel uit van het geheel van de politieke relaties tussen landen.

Tot slot draagt *donor-driven* sector- en landenspecialisatie ook bij – in Accra is dat onderkend – aan het risico *aid darlings* en *aid orphans* te creëren. Nu al is de verdeling van de hulp geografisch zowel als sectoraal hoofdzakelijk gesteund op de voorkeuren van de donoren. Als donoren hun huidige criteria voor toewijzing van de hulp blijven gebruiken, zal systematische specialisatie en taakverdeling het risico op ‘vergeten’ landen en sectoren doen toenemen. Alleen een internationaal arbitragesysteem waarin zowel donoren als recipiënten beslissende stem hebben zou hieraan kunnen verhelpen. Zijn de donoren daartoe bereid? Ik betwijfel het.

Conclusie: concentratie, specialisatie en taakverdeling doen de ‘hulpmachine’ beter draaien, maar of het effect op ontwikkeling positief is, is lang niet bewezen.

Noten

- 1 Marcus Leroy was werkzaam in het kader van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking achtereenvolgens in Burundi, Rwanda, Indonesië, Zaïre, Zuidelijk Afrika (SADC) en Vietnam. Sinds augustus 2005 is hij toegevoegd als ministerraad



- aan de Permanente Vertegenwoordiging van België bij de VN in New York.
- 2 De MDG's (Millennium Development Goals), de Millennium Ontwikkelingsdoelstellingen, aangenomen in de VN Millenniumverklaring van september 2000.
 - 3 De G77 is een verzameling van zo'n 130 'ontwikkelingslanden' die zich binnen de VN als onderhandelingsgroep of blok opstellen en dit vooral met het oog op het behartigen van

- hun gezamenlijke (economische) belangen.
- 4 OESO-DAC verwijst naar het *Development Assistance Committee* (DAC) in de schoot van de Organisatie voor Economische en Sociale Ontwikkeling (OESO).



De Verklaring van Parijs en wat nu?

door Louis CALLEWAERT¹

De redenering *money in, development out* zit goed fout. Ontwikkelen is complexer dan geld besteden en zelfs dan doeltreffend geld besteden anders is hulp weggegooid geld. Dus keurde de donorgemeenschap georganiseerd in de OESO-DAC² de Verklaring van Parijs³ goed om hulp doeltreffender te maken (2005).

De vooruitgangsevaluatie van de Verklaring van Parijs in Accra (sept. 2008) stelde dat hulp doeltreffender werd maar in onvoldoende mate: bij gelijk beleid zullen de einddoelstellingen van de Verklaring van Parijs in 2010 niet gehaald worden.

De redenering *poverty out, development in* zit eveneens goed fout. Ontwikkeling is meer dan de afwezigheid van armoede. Wat niet belet dat armoede niet kan. Dus keurde de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties de Millenniumdoelstellingen goed (2000) om de armoede in de wereld tegen 2015 te halveren.

Het tussentijds MDG-vooruitgangsrapport (sept. 2008) stelt dat er inderdaad vooruitgang geboekt werd maar in onvoldoende mate: bij gelijk beleid zullen de millenniumdoelstelling in 2015 niet gehaald worden.

De lopende economische crisis doet naast de hulp ook alle andere factoren essentieel voor de ontwikkeling van de derde wereld, negatief evolueren: bij gelijk beleid ...

De wereld van de ontwikkelingssamenwerking is relatief kritisch. Gedreven door schrijnende armoede en extreem menselijk leed, creëerde zij de nodige wetenschappelijke vrijheid en kritische reflectie rond derdewereldproblematiek en ontwikkelingshulp. Zo evolueerden discussies rond de kwantiteit van de hulp (0,70% van het Bruto Binnenlands Product (BBP) van rijke landen voor ontwikkelingshulp), naar o.a. discussies rond de kwaliteit van de hulp (hulp moet ook doeltreffend zijn). De OESO-DAC onderzocht hoe het kwam dat na ruim 50 jaar ontwikkelingshulp, de Derde Wereld nog steeds niet (duurzaam) ontwikkelt. De oefening startte in 1995 met een studie rond de hulp aan Mali. Men kwam tot het besluit dat er niet alleen onvoldoende hulp was, maar vooral dat ze ondoeltreffend was. Na veel diplomatiek gehakketak resulteerde de oefening, in 2005, in de 'Verklaring van Parijs'. Daarin aanvaardden een groot deel van de (Westerse) donoren en hun derdewereldpartners vijf centrale beleidsconcepten⁴ en een 50-tal concrete doelstellingen om ont-

wikkelingshulp doeltreffend te maken. Deze doelstellingen, afgemeten aan de hand van 12 indicatoren, zouden in 2010 moeten bereikt worden.

De eerste vraag is uiteraard of de afgesproken hulpdoeltreffendheidsdoelstellingen in 2010 zullen gehaald worden? Een tweede vraag, meer beklijvend, is of (doeltreffende) hulp voldoende zoden aan de dijk zet om de Derde Wereld effectief te ontwikkelen, dan wel of andere factoren niet belangrijker zijn (en, gezien de lopende crisis, meer roet in het eten smijten)?

* *
*

Wat de eerste vraag betreft, het halen van de hulpdoeltreffendheidsdoelstellingen, bleek op een tussentijdse evaluatie van de Verklaring van Parijs (Accra 2008) dat "men vooruitgaat maar achterloopt op het schema".⁵ Mooi gezegd, maar men hoeft niet diplomatiek geschoold te zijn om uit de Accra-cijfers het



besluit te trekken dat de doelstellingen uit de Verklaring van Parijs in 2010 niet zullen gehaald worden.

Wat zeggen die Accra-cijfers?⁶

De 12 indicatoren		Baseline (gecorrigeerd) ⁷ ODA-2005		Tussentijdse evaluatie (Accra) ODA-2007		Doelstellingen uit de Verklaring van Parijs ODA-2010	
		Globaal	België	Globaal	België	Globaal	België
I		2	3	4	5	6	7
1	Een werkzame OL-armoedebestrijdings-strategie	17 % OL halen criteria	/	24 % OL halen criteria	/	75 % OL halen criteria	/
2	Kwaliteitsvol OL-systeem voor financieel beheer	31 % OL halen criteria	/	36 % OL halen criteria	/	50 % OL halen criteria	/
3	Hulp geregistreerd in de OL-begroting	42%	42 %	48%	52%	94 %	85 % (+ 33%)
4	Afgestemde & gecoördineerde steun aan OL-capaciteits-ontwikkeling	48 %	19%	60%	30%	50 %	50 % (+20%)
5a	Gebruik van het nationaal financieel OL-systeem	40%	22%	45%	18%	(80 %) l.f.v. van prestatie indicator 2	l.f.v. van prestatie indicator 2
5b	Gebruik van het nationaal OL-aan-koopsysteem	39 %	42%	43%	44%	(80 %) l.f.v. van prestatie indicator 2	l.f.v. van prestatie indicator 2
6	Verminderen van parallelle donorproject-uitvoeringseenheden	1817	67	1601	124	611	22
7	Binnenjaarse hulp- voorspelbaarheid	41%	32%	46%	39%	71%	66 % (+27%)
8	Ontbonden hulp	75 %	97%	88%	86%	Verdere vooruitgang	>92 %
9	Programmabenedering	43 %	34%	46%	17%	66%	66% (+49%)
10a	Gecoördineerde donor-zendingen	18%	22%	20%	13%	40 %	40 % (+27%)
10b	Gecoördineerde donor-landenanalyse	42 %	31%	42%	67%	66 %	66 % (/)
11	Een kader voor prestatiebeoordeling	7 % OL halen criteria	/	9%	/	38 % OL halen criteria	/
12	Gemeenschappelijke verantwoording	22 % OL halen criteria	/	24%	/	100 % OL halen criteria	/



Een vergelijking van de globale ODA-2005 *base line*-cijfers (kolom 2) met de globale ODA-2007 cijfers (kolom 4) en met de te bereiken doelstelling voor de ODA-2010 (kolom 6) maakt duidelijk dat de gemaakte vooruitgang (ODA-2007) klein is en dat de nodige vooruitgang om de globale doelstellingen (ODA-2010) te halen enorm blijft. In DAC-bewoordingen klinkt het zo: *Progress is being made across all indicators (but) a considerable acceleration of change in the majority of countries will be needed to achieve the targets set for 2010*. Er werd daarom in Accra actie-agenda goedgekeurd (de AAA) die antwoord zou moeten bieden.

Een vergelijking van de Belgische ODA-2005 *base line*-cijfers (kolom 3) met de ODA-2007 cijfers (kolom 5) en de te bereiken doelstelling voor de ODA-2010 (kolom 7) maakt ook hier duidelijk dat de gemaakte vooruitgang (ODA-2007) klein is en dat de nodige vooruitgang om de Belgische doelstellingen (ODA-2010) te halen enorm blijft (zie de cijfers tussen haken in kolom 7).

Er is dus zowel globaal als voor België, een mossel-noch-vis-vooruitgang; soms is er zelfs achteruitgang. De doeltreffendheid van de volledige globale hulp van DAC-donoren evolueert slecht (te traag) en de doelstellingen uit de Verklaring van Parijs zullen met de 2010-ODA globaal niet gehaald worden. In DAC-bewoordingen klinkt het zo: *(The results) tell us quite clearly that 'more of the same' is unlikely to be enough to deliver the transformation envisaged by the Paris Declaration*.

Uiteraard is het moeilijk om met alle donors samen, rekening houdend met hun respectieve geopolitieke en economische belangen, een stap te doen zetten in de richting van een grotere gemeenschappelijke hulpdoeltreffendheid. Uiteraard zijn er technische problemen. Uiteraard zijn verbeteringen nooit lineair, noch bij donoren noch bij partners. Vooruitgang van vandaag op morgen is onmogelijk, eerst zullen bestaande meerjaarlijkse overeenkomsten moeten vervangen worden door nieuwe vormen van beleid die de Verklaring van Parijs toepassen. Moeilijk.

Maar verstopt zich achter de evident aanwezige technische problematiek geen ander, ideologisch, probleem? "Alhoewel de principes van de Verklaring van Parijs eerbaar zijn, zijn zij op drijfzand gebouwd en onvoldoende gefundeerd: verdedigers van de daarin vervatte principes gaan immers uit van een achterhaald wereldbeeld en van een te smalle, mechanistische kijk op ontwikkelingssamenwerking"; "de exponentiële groei van ontwikkelingsactoren en de versnippering van de hulp zijn een

onvermijdelijk gevolg van feitelijke grensoverschrijdende stromen (globalisering)". Deze en andere argumenten kon u eerder in dit nummer⁸ al lezen en geven aanleiding tot volgend soort besluiten "de wil om hulp doeltreffender te maken (wel lovend is maar) de werkelijkheid negeert en uitgaat van overdreven vertrouwen in centrale overheidplanning en het vermogen van regeringen – van donoren en van partners – om het ontwikkelingsproces te sturen".

Deze opmerkingen werden reeds in de OESO-DAC-vergaderingen afgeblokt voor de Verklaring van Parijs in 2005 werd aanvaard. Zij blijven hardnekkig. Zij zijn eigenlijk gebaseerd op Adam Smith's theorie van de 'onzichtbare hand': het nastreven van het eigen individuele belang zou in het grootste maatschappelijk belang resulteren. Alle economische besluiten en acties door individuen moeten vrijwillig zijn, verstoken van dwang. De vrije markt zou zelf zorgen voor harmonie en evenwicht. Reeds na de economische crisis van de jaren dertig van vorige eeuw, wist men beter. Regulering was broodnodig en werd effectief ingevoerd om "dergelijke wereldcrisisen in de toekomst te vermijden". Toch blijft het hardnekkig gevoel dat de politiek om de economie te plannen of, in ons geval, om hulp doeltreffender te maken, eigenlijk plat voluntarisme zijn, goed voor de vuilbak van de geschiedenis.

Dat er (technische) moeilijkheden zijn om de Verklaring van Parijs toe te passen ligt voor de hand. Dat belet evenwel niet dat het in vraagstellen van de nood aan meer hulpdoeltreffendheid een achterhoedestelling is die zonder omhaal ingaat tegen de gang van de geschiedenis. Steeds en op alle terreinen, zowel de natuurlijke, als de technische en de economische heeft doeltreffendheid uiteindelijk de evolutie bepaald. Zo deden doeltreffendheidsregels het negentiende-eeuws concurrentie kapitalisme evolueren naar het monopolie-kapitalisme van de twintigste eeuw. Multinationals halen nu elk zaken-cijfers die soms hoger zijn dan het binnenlands product van vele ontwikkelingslanden (samen). Zij stellen technieken op punt om, elk voor zich, centraal te plannen. Zij lukken er nu vrij goed in om, elk voor zich, hun wereldwijd productieapparaat planmatig te sturen.

Wetende dat er nu sterk ontwikkelde planningstechnieken bestaan, toch blijven stellen dat 'vertrouwen in centrale overheidplanning' niet zou kunnen, is slechts te verklaren o.b.v. een gekleurde interpretatie van de geschiedenis. Het experiment met 'centrale overheidsplanning' startte in 1917, in een Rusland dat een laatmiddeleeuws ontwikkelingsniveau had en



achtereenvolgens geconfronteerd werd met de gevolgen van WO I, de interventieoorlog,⁹ WO II en de destabilisatiepolitiek van de koude oorlog. Niettegenstaande die zwaar beladen context waren er bijzonder grote technische, economische en sociale verwezenlijkingen. Zij worden nog steeds onder de mat geveegd. Ooit zullen geschiedenisboeken evenwichtig oordelen over de fouten van die centrale overheidsplanning (extreem centralisme, corruptie, ...) en de gerealiseerde verwezenlijkingen.

Overigens is nu reeds duidelijk dat, willen wij in 2050 een wereld voor 9 miljard mensen, de wereld zal gedwongen worden om (delen van) de economie met centrale overheidsplanning te organiseren.

Het in vraag stellen van de haalbaarheid van de Verklaring van Parijs doet ook denken aan de 'kreet' van Michel Candesus. De met pensioen vertrekkende voorzitter van het IMF publiceerde in de krant *Les Echos* een interview stellende dat de armoede dringend moet teruggedrongen worden want *la pauvreté est un risque systémique*. Als voorzitter van een van de centrale instellingen van het wereldkapitalisme stelde hij, noch min noch meer, dat armoede levensbedreigend is voor het 'lopende systeem', het neoliberaal kapitalisme van de Washington Consensus.¹⁰

Onafhankelijk van de vraag of dat 'lopend systeem' moet gered worden, moet het voor beheerders van ontwikkelingshulp duidelijk zijn dat Michel Candesus' uitspraak impliceert dat armoede in de derde wereld dringend moet bestreden worden en dat hulpdoeltreffendheid daarvoor geen bijkomstigheid is. Beleids mensen in donororganisaties die hun engagement in de Verklaring van Parijs niet in daden omzetten en voor de goede show verkondigen dat "de doelstellingen goed maar moeilijk te realiseren zijn omdat de Verklaring van Parijs de lat wel zéér hoog legt", schieten hun 'lopende systeem' in de voet. De vraag daarbij is of die beleids mensen getuigen van opzettelijke historische blindheid en/of weezinwekkend politiek egoïsme, dan wel of zij door de overlevingsdwang van het 'lopende systeem' gedwongen worden om de systeembelangen voorrang te geven op maatregelen ten voordele van de hulpdoeltreffendheid (die zowel geopolitiek als economisch een kostprijs kunnen hebben).

* *
*

De overlevingsdwang van het 'lopende systeem' leidt naar een tweede, meer beklijvende vraag. Het betreft de rol van de andere factoren dan de hulp, belangrijk voor de ontwikkeling van de Derde Wereld. Mobili-

satie van interne financiële middelen in ontwikkelingslanden, buitenlandse investeringen, internationale handel en de werking van de wereldeconomie in het algemeen, zijn voor de derde wereld belangrijker dan (doeltreffende) hulp. En dus stelt zich de vraag hoever het eventueel falen van die factoren (economisch-financiële crisis oblige) de derde wereld achteruit zal slaan?

In elk geval staan de millenniumdoelstellingen (MDG)¹¹ 'onder druk' stelt Ban Ki-Moon, Secretaris-generaal van de Verenigde Naties: "de vooruitgang van de MDG's loopt achter op het schema", "de armoededoelstelling zal globaal gehaald worden,¹² maar lang niet door elk land", "het aantal mensen in extreme armoede stijgt (in 2008 met meer dan 55 miljoen)" en "de kloof tussen arm en rijk wordt in vele landen groter".¹³ Ook hier hoeft men echt niet diplomatiek geschoold te zijn om in te zien dat de MDG's in 2015 niet zullen gehaald worden. Waarom toch? Waarom kan de wereld, niettegenstaande haar ontzaglijke productiecapaciteit, deze doelstellingen niet halen?

Vaak wereldwijd gespreid, worden productieapparaten gepland in functie van de belangen van de kapitaalbezitters. In hun verhaal komen de MDG's niet voor. Hun drijfveer is 'beter/sterker/groter/rijker zijn dan de concurrent': maximalisatie van de winst, meer kapitaal accumuleren en (sneller) investeren om de concurrent uit te schakelen; lagere lonen, meer rationaliseren om met minder arbeidskracht meer te produceren om de concurrent uit te schakelen. Het onvermijdelijke gevolg is een groeiende tegenstelling tussen absoluut stijgende productiecapaciteit en (relatief) dalende koopkracht. En eveneens onvermijdelijk is de overcapaciteit, de periodieke overproductie en uiteindelijk de economische crisis van overproductie. De kost van die overcapaciteit wordt weggewerkt via herstructurering, afdanking, sluiting en delokalisatie. De economische crisis leidt naar een sociale crisis.

Overproductie leidt ook naar overschot aan kapitaal dat niet (meer) kan gebruikt worden in de uitbreiding van de productie en dus naar 'betere' investeringsdomeinen zoekt met een hoger rendement. De neo-liberale deregulering van Reagan, Thatcher tot en met Clinton, brengt hier soelaas met de creatie van nieuwe financiële producten¹⁴ waarmee uit het niets geld geschapen wordt om krediet te verlenen en 'koopkracht' te scheppen die de (over)productie 'zal' kopen. En inderdaad, *there's no such thing as enough profit*. De 200 grootste bedrijven hadden dertig jaar nodig om de orde van grootte van hun netto-



winsten van 10 naar 100 miljard dollar te brengen,¹⁵ om dan, opeens, in vier jaar tijd, van 152 miljard US\$ in 2001 naar 790 miljard US\$ in 2007 te springen!¹⁶ Zuivere decadentie. En dus ontstaat de kredietbubbel: fictief kapitaal zonder materieel onderpand, enkel gebaseerd op de verwachting van absolute consumptiecapaciteit en eindeloze groei, *the sky is the limit*.

De kredietbubbel eindigt zoals elke zeepbel: een 'incident' zorgt ervoor dat krediet niet meer kan terugbetaald worden en dat 'oersterke' banken failliet gaan of genationaliseerd worden door¹⁷ ... neoliberale regeringen. De economische crisis van overproductie evolueert naar een financiële en bancaire crisis die op haar beurt de sociaal-economische crisis verdiept. Het 'lopende systeem' als dusdanig is verantwoordelijk voor de crisis en niet alleen de 'gewetenloze bankier' – het zijn allemaal geen Bernard Madofs, al hoewel velen profiteerden.

Ontstaan in de kern van de rijke landen deint de crisis uit naar de midden- en lage-inkomenslanden: grondstofprijzen dalen, handel daalt, de overmaak van migrantengeld daalt, ontwikkelingshulp daalt, staatsbudgetten verschrompelen, nationale investeringen worden uitgesteld, gezondheids- en onderwijsdiensten verminderen, voedselprijzen stijgen, armoede groeit.

Hulp is niet opgewassen tegen dergelijk geweld. Opkomen voor meer (doeltreffende) hulp mag, is goed, maar opkomen voor de derde wereld is meer. Het impliceert opkomen tegen de kapitalistische economie die de ganse wereld, derde wereld inclusief, steeds sneller in een steeds diepere crisis stort. En ondertussen zorgt het 'lopende systeem' wel voor de nodige goed nieuws show: *by mid 2010 most will be on track*.

ontwikkelingslanden dienen zelf een ontwikkelingsbeleid uit te werken dat door de eigen instellingen uitgevoerd wordt; (ii) afstemming: donoren dienen zich af te stemmen op het beleid en de instellingen van de ontwikkelingslanden; (iii) harmonisatie: donoren dienen zich onderling te coördineren en aan te vullen; (iv) resultaatgericht beheer: becijferde te bereiken resultaten dienen afgesproken te worden; (v) wederzijdse verantwoording: partners én donoren dienen wederzijds rekenschap af te leggen.

- 5 OESO-DAC: 2008, *Survey on monitoring the Paris Declaration; Effective aid by 2010? What it will take; key findings and recommendations*. September 2-4, 2008, Accra GHANA. Zie: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness>.
- 6 Kolom 1 benoemt de 12 indicatoren uit de Verklaring van Parijs. De kolommen 2 en 3 becijferen de vertrektsituatie (base line): de resultaten van de 12 indicatoren toegepast op de 2005-ODA (Official Development Aid) en dit voor de donorgemeenschap die de Verklaring van Parijs onderschreef (globaal) en voor België. De kolommen 4 en 5 geven, twee jaar later (Accra), de toestand van de 2007-ODA, globaal en voor België en de kolommen 6 en 7 geven de voor de ODA-2010 te halen doelstellingen, globaal en voor België. In kolom 7 staat ook, tussen haken, de vooruitgang die België met zijn 2010-ODA moet maken (tgo zijn 2007-ODA). OL staat voor ontwikkelingsland(en).
- 7 De technische fouten in de oorspronkelijk gepubliceerde baseline-cijfers (2005-ODA) werden in Accra gecorrigeerd.
- 8 Zie de bijdrage van Marcus LEROY op p. 3 van dit nummer.
- 9 Lieven SOETE, *Het Pact*, EPO. De interventieoorlog gevoerd door de toenmalige grootmachten, eindigde in 1922 en vernietigde de ganse Sovjet-Russische infrastructuur zodat bvb. toen nog 3 treinlocomotieven functioneerden!
- 10 De neo-liberale principes van de Washington Consensus: 1. budgettaire discipline; 2. marktgestuurde interestvoeten; 3. marktgestuurde wisselkoersen; 4. marktgestuurde privatisering; 5. deregulering; 6. liberalisatie invoer; 7. liberalisatie investeringen; 8. belastinghervorming: lagere aanslagvoeten, bredere belastinggrondslag; 9. verzekering eigendomsrecht; 10. meer belastingsgeld voor onderwijs en gezondheidszorg.
- 11 De MDG's willen de wereldarmoede halveren tegen 2015, door 8 doelstellingen na te streven: 1. Extreme armoede en honger bestrijden; 2. Basisonderwijs voor iedereen; 3. Gelijke kansen voor vrouwen; 4. Kindersterfte terugdringen; 5. De gezondheid van de moeder verbeteren; 6. Hiv/aids, malaria, en andere dodelijke ziekten bestrijden; 7. Zorgen voor een duurzaam milieu; 8. Een wereldpartnerschap voor ontwikkeling creëren.
- 12 Omdat enkele land-resultaten zeer bepalend zijn voor de wereldresultaten. De VR China bracht het aantal mensen in absolute armoede van 250 (in 1978) naar 15 miljoen (in 2008).
- 13 VN-MDG-rapport, sept. 2008.
- 14 Zoals speculatie op stijgende huisprijzen om krediet te bekommen, titerisatie en versnijden van schulden, rommelobligaties, ... ge- en verkocht door hedge-funds en private equity-firma's.
- 15 Van 11 miljard in 1960 naar 91 miljard US\$ in 1991.
- 16 Fortune, Global 500.
- 17 Tot midden 2009 werden tot nu toe in de VS 81 banken genationaliseerd.

Noten

- 1 Gepensioneerd ambtenaar van de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Tot eind 2007 werkzaam op de Directie Generaal Ontwikkelingssamenwerking (DGOS).
- 2 OESO-DAC: Organisatie voor Economische en Sociale Ontwikkeling, met zijn *Development Assistance Committee* (DAC), dat gespecialiseerd is in ontwikkelingssamenwerkingsproblemen.
- 3 Dit tijdschrift publiceerde reeds een artikel over deze materie: "Zal de Verklaring van Parijs de ontwikkelingshulp doeltreffender maken?", *Wereldbeeld*, jaargang 32, nr 145.
- 4 De 5 principes van doeltreffende hulp (i) eigenaarschap: de



De moeizame hervormingen van het VN ontwikkelingssysteem

door Kris PANNEELS¹

De VN en ontwikkelingssamenwerking: even achterom kijken ...

Ondanks alle kritiek op haar werking en doeltreffendheid staat de Organisatie van de Verenigde Naties nog steeds voor een ideaal, een ideaal van samenwerking tussen alle landen, waarbij uiteindelijk vooral de belangen van de gewone wereldburgers zouden worden gediend.

Het zal dan ook geen verwondering wekken dat de Verenigde Naties vanaf het prille begin veel aandacht hebben geschonken aan de problematiek van de derdewereldlanden. Dit geldt vooral voor het onafhankelijkheidsstreven en het dekolonisatieproces, maar ook voor de concrete hulpverlening in de jaren 50 en 60.

Het Kinderfonds van de Verenigde Naties (UNICEF) en de VN organisatie voor de Palestijnse Vluchtelingen (UNRWA) vinden hun oorsprong in de naoorlogse periode met noden voor specifieke groepen of regio's. In die periode zagen ook het *Special Fund* en het *Expanded Programme of Technical Assistance* (EPTA), die een bredere behoefte trachten in te dekken, het levenslicht.

Ook de Gespecialiseerde Instellingen ontplooiden (meer sectoraal gerichte) activiteiten ten gunste van nieuwe, jonge staten in een poging hen te helpen ontgroeien aan wat toen nog onderontwikkeling werd genoemd.

In 1970 smolten het *Special Fund* en het *Expanded Programme of Technical Assistance* samen en gaven aanleiding tot de oprichting van het *United Nations Development Programme* (UNDP). In de filosofie die ten grondslag lag aan de oprichting van UNDP² werd veel belang gehecht aan het mobiliseren van de kennis en knowhow van de Gespecialiseerde Instellingen van de Verenigde Naties. Het verlenen van technische bijstand werd immers beschouwd als de meest voor de hand liggende wijze waarop steun kon worden verleend aan het ontwikkelingsproces in de opkomende economieën van de Derde Wereld.³

UNDP voerde vrij snel een systeem van programma-financiering in, waarbij de individuele interventies (project-financieringen) zouden worden ingebed in een bredere ontwikkelingsstrategie, zoals geformuleerd in het landenprogramma.⁴ De inhoud van deze 'country programmes' werd in beginsel bepaald door het ontvangend land, maar in de realiteit waren voorstellen en ideeën vaak ook afkomstig van de uitvoerende organisaties of UNDP zelf. In die periode werden de projecten vooral uitgevoerd door de Gespecialiseerde Agentschappen.

De samenwerking tussen de programmatores van UNDP en de uitvoerders van de Gespecialiseerde Agentschappen verliep natuurlijk niet altijd van een leien dakje,⁵ maar er bestond een duidelijke gezamenlijke verantwoordelijkheid en ook feitelijke gezamenlijke actie.

Een tijdje later werd echter de keuze gemaakt voor regeringsuitvoering (*government execution*), gedeeltelijk om tegemoet te komen aan het fenomeen van de zogenaamde substitutiecoöperatie,⁶ gedeeltelijk onder politieke druk vanwege de ontwikkelingslanden die meer zelf wilden genieten van het manna van de ontwikkelingsgelden. Dit had voor gevolg dat de Gespecialiseerde Agentschappen hoe langer hoe minder konden genieten van UNDP-financiering.

Het lag dan ook voor de hand dat deze Agentschappen inspanningen gingen leveren om zelf financieringen los te weken bij de donors, om zo onafhankelijk van UNDP te kunnen opereren. Sommige Gespecialiseerde Instellingen slaagden er in om de eigen reguliere begroting, die wordt gespijsd door verplichte bijdragen, aan te wenden voor ontwikkelingsactiviteiten.⁷

Daarenboven zagen in de loop van de jaren 70 en 80 een hele reeks nieuwe, sectoraal gerichte organisaties en fondsen het levenslicht: UNFPA, UNEP, HABITAT, UNCDF, IFAD, UNIDO, UNIFEM, enz. Als jonge ontluikende bureaucratieën zochten zij natuurlijk vooral zichzelf te bewijzen en ontwikkelden bijgevolg een reflex van groeiende autonomie en maximale zichtbaarheid.



Er groeit een complex systeem dat omwille van zijn fragmentering aan relevantie en vooral aan efficiëntie inboet

Op die wijze werd het VN ontwikkelingssysteem een complex geheel van organisaties met een veelheid van activiteiten en financiële stromen, die echter niet meer centraal werden gestuurd en die in hun concrete operationele werking vaak beantwoordden aan heel verschillende logica's en benaderingen. Het feit dat de beheersinstanties van al die organen eveneens zelden gedragen werden door een gemeenschappelijke visie of strategie, droeg uiteraard bij tot het uit elkaar groeien van het systeem.

De roep om dat complexe geheel te vereenvoudigen en te hervormen klonk dan ook steeds luider en gaf aanleiding tot ettelijke discussies en resoluties in de Algemene Vergadering en elders, zonder dat dit tot veel reële verandering leidde.

Doris Bertrand van de *Joint Inspection Unit* geeft een mooi overzicht van de hervormingsdrang die sedert 40 jaar onderhuids of zelfs bovenhuids aanwezig is, maar die zelden tot echt concrete aanpassingen heeft geleid:⁸

- het Pearson Report van de Commission on International Development (1967);
- de “Study of the Capacity of the United Nations Development System”, beter gekend als het Jackson Report (1969);
- het Gardner Report van de Group of Experts on the Structure of the United Nations System in 1975;⁹
- het “Ad-hoc Committee on the Restructuring of the Economic and Social Sectors” (1975-1977);
- het Brandt Report van de Independent Commission on International Development issues in 1979;
- het Nordic United Nations project: The United Nations in Development, 1991 en zijn opvolger;
- het Nordic United Nations Reform Project (1996).

Anderzijds stelt Doris Bertrand dat de diepgang en breedte van sommige analyses die werden gemaakt bijvoorbeeld door Pearson en Jackson ‘veertig jaar later’ nog ‘verbazingwekkend pertinent’ zijn. En zij voegt er fijntjes aan toe dat Jackson ook wist waarom veel van die voorgestelde hervormingen uiteindelijk zonder uitvoering zouden blijven.¹⁰

Na de laatste structurele ingreep in 1970, meer be-

paald de oprichting van UNDP, hebben al die analyses en aanbevelingen geen doortastende veranderingen meer opgeleverd, wel enkele aanpassingen van werkmethodes en structuren. Zo werd de samenstelling en periodiciteit van de bijeenkomsten van de *Boards* van de VN-Fondsen herzien en werd er in de jaren 70 een post van *Deputy Secretary General for Development* gecreëerd.

De jaren '90: Kofi Annan en UN Reform : hervorming van binnen uit

Op het einde van de jaren '90 werd de nadruk gelegd op het aanpassen van instrumenten en interne relaties. Dit gebeurde (ondertussen al twaalf jaar geleden) op basis van een rapport van Secretaris-generaal Kofi Annan, getiteld: *Renewing the United Nations: A Programme for Reform*.

Meer in het bijzonder leidde die laatste hervorming tot de invoering van de gezamenlijke referentiekaders voor operationele activiteiten (UNDAF's¹¹), die moesten worden uitgewerkt op basis van gemeenschappelijke diagnoses, de *Common Country Analysis* (CCA).

Op institutioneel vlak leidden de plannen van de Secretaris-generaal tot de oprichting van de *United Nations Development Group* (UNDG), voorgezeten door de Administrateur van UNDP en ondersteund door een secretariaat (UNDG-Office).

Uiteindelijk heeft vooral die interne dynamiek van UNDG een proces op gang gezet dat tot meer effectieve samenwerking heeft bijgedragen. UNDG bestond immers uit een kerngroep van vier VN-Fondsen, het zogenaamde *Executive Committee* (UNDP, UNFPA, UNICEF en WFP) dat voor de desbetreffende organisaties bindende maatregelen kon treffen. De andere VN-Fondsen en Programma's¹² en vooral de Gespecialiseerde Agentschappen maakten wel deel uit van de overkoepelende UNDG-structuur maar konden/wilden geen bindende toezeggingen doen, die in de praktijk dus door het *Executive Committee* werden genomen.

De dynamiek die door UNDG werd gecreëerd kwam vooral tot uiting in een aantal operationele afspraken¹³ en, recentelijk, in de toepassing van de *Delivering as One*-beginselen.¹⁴ Dit leidde tot een bewustwording op het hoogste niveau dat de interne samenwerking in UNDG of gelijkaardige fora een cruciaal element vormde in de verdere hervorming van de operationele VN-activiteiten.



Het resultaat was de opname van de agenda en werking van UNDG in de formele *inter-agency* structuur van het systeem van de Verenigde Naties in de loop van 2008. Het hoogste *inter-agency* orgaan is de *Chief Executive Board* (CEB) bestaande uit de hoofden van de Gespecialiseerde Agentschappen en de grotere VN-Fondsen en Programma's. De *Chief Executive Board* wordt voorgezeten door de Secretaris-generaal van de VN en organiseert zijn werkzaamheden thans onder drie groepen belast met respectievelijk programmatorische samenwerking, administratieve aangelegenheden en operationele samenwerking op het terrein.¹⁵

Externe druk: System-Wide Coherence

De druk om beter samen te werken is niet alleen afkomstig van de intern aanvoelde behoeften. Ook de Lidstaten, en vooral de donoren hebben al jaren aangedrongen op een hechtere integratie en harmonisering van de werking van de operationele actoren in de VN. Erg coherent zijn de lidstaten daarbij echter niet geweest, want vele van de hoger aangehaalde fenomenen van fragmentering en de relatieve 'wild-groei' zijn terug te voeren tot formele beslissingen van de internationale gemeenschap. Voor elk iet of wat problematisch nieuw fenomeen werd een Fonds, een Secretariaat of een Comité opgericht dat zijn onverbidelijke bureaucratische dynamiek ontwikkelde en zijn eigen bestaansreden begon te voeden. De zogenaamde *sunset clause* die stelt dat nieuwe initiatieven na een welbepaalde tijd automatisch ten einde komen, tenzij er een expliciete beslissing komt om het voor een nieuwe periode te hernieuwen wordt nu routine-matig gebruikt in de Bretton Woods-instellingen. Deze werkmethode is echter nog niet doorgedrongen tot de VN cultuur, waar zelden een orgaan of mandaat ooit wordt afgeschaft: er komen er alleen maar bij. Ook hier zijn het vaak de lidstaten zelf, in casu vooral de ontwikkelingslanden, die zich verzetten tegen schoonmaak of hervormingsoperaties.

De groep van donoren, onder meer de Utsteingroep,¹⁶ drongen aan op een grondige hertekening van de VN architectuur inzake ontwikkeling. De Noorse landen, Groot Brittannië en Nederland hebben daar sterk voor geijverd. Ook ons land heeft enkele jaren geleden in Utstein en OESO-verband bijgedragen tot het debat door het opmaken van een discussiedocument met als titel: *Towards a Redesign of the UN Development Architecture*.¹⁷

De VN werd dus geconfronteerd met enerzijds oproepen om te hervormen, anderzijds de onmacht om duidelijke keuzes te maken, dat laatste ironisch genoeg vooral op het intergouvernementele niveau van de Algemene Vergadering zelf. In de Millennium + 5 Top van 2005 leidde dit tot de oproep van de Staats- en Regeringsleiders om een efficiënter operationeel VN-optreden te realiseren. In antwoord op deze oproep opteerde de Secretaris-generaal voor de formule van een groep van eminente personen. Hij richtte daartoe het *High Level Panel on System Wide Coherence* (HLP-SWC) op. Het mandaat van het panel bestond er in om voorstellen te formuleren voor een coherenter optreden van het 'VN-systeem als geheel' op het vlak van ontwikkelingssamenwerking, maar ook op het vlak van humanitaire bijstand en leefmilieu.

Het rapport van het High Level Panel werd in november 2006 overgemaakt aan de Algemene Vergadering voor verder onderzoek en besluitvorming. Het bevatte vrij sterke taal in het analytisch gedeelte¹⁸ en formuleerde een reeks aanbevelingen voor hervormingsmaatregelen in acht domeinen:

1. **humanitaire zaken:** in essentie de voortzetting van aan de gang zijnde hervormingen, gestuurd door de beginselen van *Good Humanitarian Donorship*;
2. **gender:** versmelting van UNIFEM met drie diensten van het Secretariaat, die deze problematiek behartigen;
3. **mensenrechten:** meer prioriteit voor mensenrechten in de VN landenprogramma's;
4. **"delivering as One":** alle VN-instellingen op landenniveau zouden werken in het kader van één programma, één budget, één leider (de *Resident Coordinator*) en één kantoor. Dit zijn de zogenaamde *Four Ones*. Deze wijze van werken uit te testen in een vijf 'pilootlanden';
5. **financiering:** meer *core*, betere voorspelbaarheid, *pooled funding* op landenniveau;
6. **institutioneel:** oprichting van een *Sustainable Development Board* ter geleidelijke vervanging van de individuele *boards*; oprichting van een soort 'kern-ECOSOC' (de L27); creëren van een *fire-wall* binnen UNDP tussen zijn coördinatiefunctie en zijn eigen programma's; meer zeggenschap voor de *Resident Coordinators*;
7. **beheers- en bestuurspraktijken** (in het VN-jargon: *business practices*): beter toezicht, gegevensbeheer, humanresourcesmanagement, financieel management;
8. **milieuzaken:** versterking van UNEP en de beheers en beleidsstructuren in de milieusector.



Al snel bleek echter dat de concrete en af en toe behoorlijk ingrijpende maatregelen niet als dusdanig zouden worden goedgekeurd. Vooral enkele spraakmakende G-77 vertegenwoordigers¹⁹ gingen hard op de rem staan telkens wanneer er structurele ingrepen werden overwogen.

Stand van zaken anno 2009

Het zijn de Resoluties van de Algemene Vergadering over de *Triennial Comprehensive Policy Review* (TCPR) die recentelijk de meeste sturing hebben gegeven aan het operationele optreden van de VN. De parallel verlopende opvolging van het Rapport van het *High Level Panel* daarentegen verloopt zeer traag. Op dit ogenblik worden de domeinen 1 (humanitaire hervormingen) en 8 (milieu-governance) weliswaar verder besproken, maar dan buiten de *System Wide Coherence*-context en werden de domeinen 3 (mensenrechten) en 6 (*Sustainable Development Board*) *de facto* afgevoerd, wegens politiek niet haalbaar. Van de oorspronkelijke werkdomeinen blijven dus nog over: Gender, *Delivering as One*, Financiering en Business Practices.²⁰

De debatten over de **gender-architectuur** lijken vandaag het meest gevorderd, grotendeels omwille van de zeer sterke druk vanwege de donoren. Er is echter nog steeds geen finale beslissing genomen. De uitdaging hier bestaat er in om een sterke operationele poot te behouden en tegelijkertijd toch de analytische en politieke dimensie te integreren.

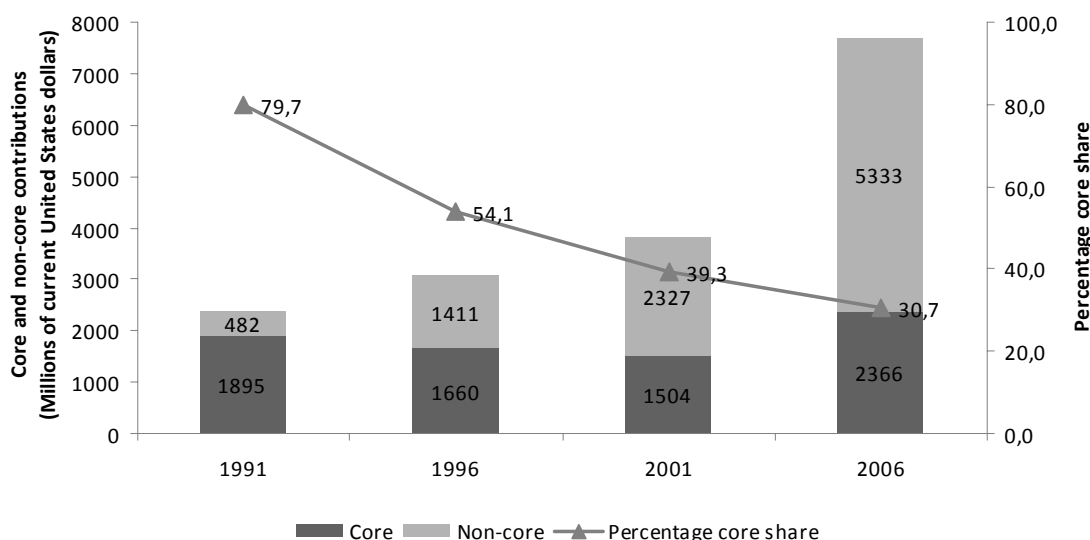
Delivering as One is een relatief succes in die zin dat er een grote vooruitgang is geboekt in de pilootlanden.²¹ Heel opvallend in dit verband is dat de betrokken landen in de meeste gevallen uitdrukkelijk de leiding nemen van dat hervormingsproces. Dat *ownership* heeft het ook mogelijk gemaakt om de zeer sterke (en eigenlijk louter politiek geïnspireerde) tegenstand van de G-77 in New York te neutraliseren, zodat de *Delivering as One*-benadering nu *de facto* wordt aanvaard en stilaan doorsijpelt in de officiële VN-taal. Niettemin komt vanuit het terrein steeds weer de boodschap dat de limieten van wat lokaal kan worden gerealiseerd bereikt zijn. Verdere vooruitgang vergt nu hervormingen op de respectieve hoofdzetels.

Financiering is een ander heikel thema. De ontwikkelingslanden laten natuurlijk niet na te wijzen op de vaak gemaakte, maar zelden nagekomen beloftes inzake hulpverlening. De 0,7% doelstelling is nog steeds een wazige fata morgana, die door de grotere donoren niet ernstig wordt genomen. Daarenboven blijft er ook kritiek komen op de toenemende graad van oormerking van de fondsen die multilateraal worden toegekend. Het is inderdaad zo dat er een groot onevenwicht is gegroeid tussen *core*-bijdragen enerzijds en de toegewezen of *non core*-bijdragen anderzijds.²²

Die evolutie wordt overtuigend geïllustreerd door onderstaande grafieken.

GRAFIEK 1 – Evolutie van de verhouding *core* versus *non-core* bijdragen bij de fondsen en programma's van de VN

Contributions to the United Nations Development Programme, United Nations Population Fund and United Nations Children's Fund: 1991-2006

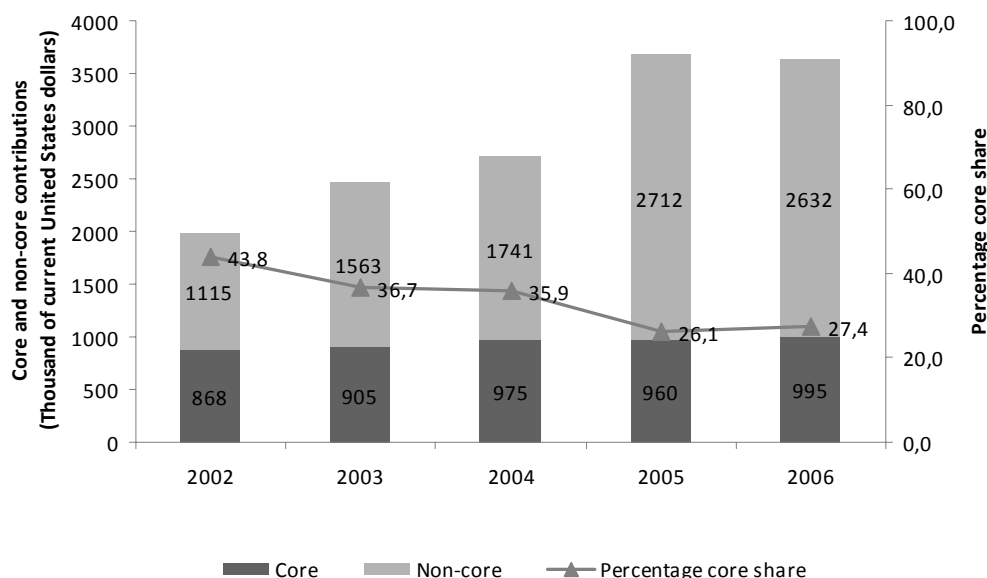


De *core*-bijdragen die in 1991 nog 80 % uitmaakten van de middelen, bedroegen recentelijk nog amper 30 % van het totaal. Een gelijkaardig fenomeen deed

zich voor bij de Gespecialiseerde Agentschappen, waar het aandeel van de *core*-bijdragen daalde van 43 tot 27 procent.

GRAFIEK 2 – Evolutie van de verhouding *core* versus *non-core* bijdragen bij de Gespecialiseerde Agentschappen

Core and non-core contributions to the specialised agencies of the United Nations system: 2002-2006



De ontwikkelingslanden zijn van oordeel dat de donoren veel te veel zelf de agenda's en prioriteiten bepalen door over te schakelen naar *non core*-financieringen.²³

viteiten van de VN op het terrein verder te blijven steunen.

Toch valt het op dat de donorgemeenschap grote inspanningen blijft leveren om de operationele acti-

Onderstaande grafiek staft voldoende duidelijk dat de VN-middelen de laatste jaren behoorlijk zijn gestegen, een tendens die zich ook in 2008 door zette.

TABEL 1 – Bijdragen tot de operationele activiteiten van de VN: Evolutie van 2001 tot 2007 (in miljoen dollar):

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
UNDP	2.286	2.441	2.863	3.796	4.295	4.513	4.831
UNFPA	364	339	374	425	505	518	660
UNICEF	1.180	1.399	1.688	1.969	2.742	2.753	2.979
WFP	1.794	1.907	2.820	3.116	2.940	2.697	2.709
UNHCR	779	816	957	990	1.134	1.109	1.266
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Specialized Agencies	1.655	1.531	2.179	2.438	3.376		
Spec. Ag. (verruimd)			2.801	2.866	3.741	3.801	4.283
Andere VN	496	521	569	530	699		
Totaal bijdragen VN	8.554	8.954	11.422	13.237	15.537		
Totaal (verruimd)			12.765	14.719	16.988	17.179	19.078

Bron: A/63/714: Comprehensive Statistical Analysis of the Financing of Operational Activities for Development of the United Nations System for 2007 en oudere rapporten. De reeksen zijn niet steeds vergelijkbaar met oudere rapporten, wegens verruimde dekking.



Het volume middelen waarover de VN jaarlijks beschikt voor de operationele activiteiten bereikt vandaag zodoende gemakkelijk 20 miljard dollar. Dit maakt een meer dan respectabel aandeel uit van de globale hulpstromen (jaarlijks ongeveer 120 miljard dollar) en doorstaat met glans een vergelijking met de middelen van de Europese Commissie of IDA.²⁴ De reden waarom het volume van de VN ontwikkelingshulp veelal als marginaal wordt ervaren (in de perceptie van onderzoekers en van het publiek) heeft te maken met de wijze waarop de OESO-DAC haar statistieken opmaakt, maar ook met de grote versnippering van dat VN systeem.

De uitdaging voor vandaag: de uiteenlopende Business Practices beter op elkaar afstemmen

De meeste waarnemers zijn het over eens dat een betere integratie van de interne werkinstrumenten van de VN-entiteiten nu cruciaal is voor het welslagen van de hervorming van de operationele VN-activiteiten. Deze *business-practices*, zoals ze ook worden genoemd zijn in de loop van de jaren immers danig uit elkaar gegroeid, gedeeltelijk gedreven door begrijpelijke bureaucratische drijfveren, maar gedeeltelijk ook omwille van onoplettendheid en gebrek aan coherentie vanwege de lidstaten. Nieuwe en dure informatiebeheersystemen, procedures en werkmethodes werden ingevoerd zonder te waken over inter-organisatorische compatibiliteit, en zonder voldoende voorafgaand overleg met andere VN-entiteiten. Tevens groeide er geleidelijk aan een verschillende toepassing van het personeelsstatuut²⁵ ondanks het bestaan van de gemeenschappelijke salarisschalen en personeelsregels.

18

Naast de oplopende kostprijs van deze uiteenlopende *business-practices* bleven ook de andere structurele factoren die tot bureaucrativering leiden hun tol eisen: de verschillende entiteiten breidden zowel hun personeelssterkte als mandaten verder uit, bouwden hun veldstructuur verder uit, lanceerden eigen Public Relations diensten en publicaties, richtten specifieke logistieke steunpunten op, enz. ... vaak met expliciete goedkeuring van hun beheersinstanties.

Zoals wij zagen kwam men echter tot de conclusie dat er een grote nood bestond aan het terug bij elkaar brengen van die middelpuntvliedende krachten. Op het terrein bleek dat boekhoudkundige en financiële systemen, informatiebestanden en personeelspraktijken beter op elkaar moeten worden afgestemd.

Op de hoofdzetels en in de beheersinstanties werd het duidelijk dat er hard en vaak op zeer lange termijn moest gewerkt worden aan integratie van die onderling vaak niet meer verzoenbare systemen. Uiteraard hing/hangt aan dat late inzicht een zeer hoog kostenplaatje vast. Dat proces van grotere harmonisering is nog steeds aan de gang en vormt nu eigenlijk de hoofdagenda van het *High Level Committee on Management* en van de *UN Development Group*.

Conclusie

Hervormingen doorvoeren in bureaucratieën is nooit een gemakkelijke opdracht. In de VN, waar de zoektocht naar een brede consensus vaak de enige weg voorwaarts betekent, blijkt het succesvol afronden van ernstige hervormingen een quasi onmogelijke taak. Grondige hertekeningen van structuren of nieuwe blue prints blijven veelal steken in het stadium van rapporten en aanbevelingen.

Die diagnose geldt spijtig genoeg eveneens voor de voorstellen van het *High Level Panel on System Wide Coherence* die in november 2006 werden gemaakt en waarvan de uitvoering drie jaar later nog steeds amper is gevorderd. De operationele activiteiten zijn hier duidelijk ook het slachtoffer van de algemene onmacht om de VN-structuren aan te passen aan de nieuwe realiteiten van de 21ste eeuw. Het uitblijven van een hervorming van de Veiligheidsraad en het gebrek aan eensgezindheid tussen de G77 en de Westerse landen over de taakverdeling tussen de Bretton Woods-instellingen en de VN-instellingen in New York eisen een grote tol. Zij houden de operationele VN-activiteiten gevangen in een complex web van kleine en grote organisaties, Fondsen en beheersinstanties, die er slechts gedeeltelijk in slagen om de omvangrijke budgettaire middelen om te zetten in concrete producten en resultaten voor de gewone wereldburger. En daar was het oorspronkelijk toch om te doen.

Noten

- 1 Kris Panneels is directeur van de dienst Multilaterale en Europese programma's van de Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking bij de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.
- 2 Geïnspireerd op het Jackson Report.
- 3 Daarnaast bestond er natuurlijk ook een behoefte inzake algemene financiering en investeringen. In de internationale hulparchitectuur van die periode werd die behoefte op multilateraal vlak ingedekt door de activiteiten van het Internationaal Muntfonds, de Wereldbank en de regionale ontwikke-



- lingsbanken.
- 4 Dit geldt *mutatis mutandis* voor de regionale en mondiale programma's.
 - 5 Ook in andere systemen, zoals de bilaterale samenwerking, komen geregeld verschillen in visie of benaderingen aan het licht tussen diegenen die de programma-keuzes maken en diegenen die instaan voor de uitvoering.
 - 6 Het werk moest steeds weer opnieuw gedaan worden in de plaats van de plaatselijke verantwoordelijken en zonder uitzicht op een succesvolle overname door plaatselijke structuren.
 - 7 Vooral de Wereldgezondheidsorganisatie was daarin succesvol. De ODA-aanrekenbaarheidsfactor die wordt toegepast op de reguliere begroting van de Agentschappen door het Development Committee van de OESO geeft misschien geen wiskundig correct, maar zeker een goed indicatief beeld van de mate waarin Gespecialiseerde Agentschappen erin slaagden reguliere budgetten aan te wenden voor ontwikkelingsdoeleinden. Recentelijk lagen die percentages als volgt: WGO: 77%; FAO 51%, UNESCO 25%, ILO 15%.
 - 8 "Some Measures to Improve Overall Performance of the United Nations System at the Country Level. Part I: A Short History of United Nations Reform in Development", JIU, Geneva, 2005.
 - 9 Deze experten-groep formuleerde een aanbeveling voor de oprichting van een United Nations Development Authority waarin alle fondsen voor technische samenwerking en pre-investeringen zouden worden samengebracht.
 - 10 "The success of the reform was limited and hampered by what Sir Robert already referred to as lack of coordination and consistency within Member States, who were often said to support contradictory proposals in different specialized agencies' executive boards. This situation still prevails", (§ 23).
 - 11 UNDAF: United Nations Development Assistance Framework.
 - 12 Zoals UNEP, Habitat, UNIFEM, UNCTAD ...
 - 13 Over de rol van de Resident coördinatoren, hun rekrutering en verantwoordelijkheden, over de invulling van UNDAF en CCA als gemeenschappelijke instrumenten, over de invoering van Joint Programmes over de werking van Multi-donor Trust Funds, over de praktische implicatie van de One UN pilots, enz. ...
 - 14 *Delivering as One* is een voorstel van het *High Level Panel on System Wide Coherence* dat er in essentie op neerkomt dat alle VN-ontwikkelingsactoren in elk ontwikkelingsland als één moeten optreden en dit zowel in het plannen, uitvoeren als financieren van de ontwikkelingsactiviteiten, voor meer uitleg: zie de volgende twee punten.
 - 15 Het High Level Committee on Programmes (HLCP), het High Level Committee on Management (HLCM) en nu dus als derde pijler de UN Development Group (UNDG).
 - 16 De Urstein-groep is een informele overlegstructuur bestaande uit een tiental donor-landen.
 - 17 Verspreid als OESO – DAC document voor de Senior Level Meeting: DCD/DAC/RD(2005)17/RD6 van 2 december 2005.
 - 18 "... we have also seen how the work of the United Nations in the areas of development and the environment is often fragmented and weak. Inefficient and ineffective governance and unpredictable funding have contributed to policy incoherence, duplication and operational ineffectiveness across the system. Cooperation between organizations has been hindered by competition for funding, mission creep and outdated business practices ..." (A/61/583 p. 10)
 - 19 Eigenaardig genoeg was het onder meer de Pakistaanse delegatie die daarbij zeer moeilijk deed, terwijl het HLP toch onder co-voorzitterschap van de premiers van Pakistan, Mozambique en Noorwegen had gewerkt.
 - 20 Plus de intern institutionele regelingen, zoals de 'fire-wall' binnen UNDP en de taakomschrijving van de Resident coördinatoren.
 - 21 Uiteindelijk zijn dat er acht geworden, waarvan vier (opsomming) partnerlanden zijn van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking.
 - 22 Core-bijdragen zijn de bijdragen tot de gemeenschappelijke 'pot', de gemeenschappelijke middelen van de desbetreffende organisatie. De toewijzing daarvan wordt multilateraal bepaald, door de beheerraad. De bestemming van de non-core bijdragen wordt bepaald door de donor.
 - 23 Langs Belgische zijde wordt die analyse gedeeld en heeft de Minister trouwens het roer zeer uitdrukkelijk omgegooid. Vanaf 2009 wordt voor de meeste partner-organisaties van België volledig overgeschakeld op core-financiering.
 - 24 International Development Association (IDA) is een onderdeel van de Wereldbank.
 - 25 Maatregelen inzake veiligheid, vergoeding voor hardship posts, incentives voor terrein-affectaties, erkenning van anciënniteit bij zuster-organisaties ...

■



Subnationale donoren en de Verklaring van Parijs: case-study Vlaanderen

door Karel VERBEKE & Everet WAETERLOOS¹

Inleiding

Het is bijzonder moeilijk om wetenschappelijk aan te tonen dat hulp ook echt helpt. Toch wordt veelal aangenomen dat ontwikkelingshulp in het verleden vaak positieve effecten heeft gehad maar dat niet alle hulp de verhoopte resultaten heeft behaald. Dit laatste laat een gevoel van frustratie na. Hoewel de oorzaken hiervoor aanvankelijk werden gezocht bij de ontvangende landen, erkent de internationale donorgemeenschap de laatste decennia in toenemende mate ook haar eigen rol. Om de beperkte doeltreffendheid te verhogen, werden een aantal internationale bijeenkomsten georganiseerd die in belangrijke engagementen tot rationalisatie van het hulplandschap uitmondde. Ondanks deze vergaande intentieverklaringen is de realiteit veel complexer. Er valt zelfs een tegengestelde evolutie waar te nemen, waarbij een amalgaam van nieuwe donoren en interventies tot een verdere complexiteit van het veld leidt. In deze bijdrage willen we ingaan op de spanning tussen beide evoluties aan de hand van het voorbeeld van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking. We verdedigen de stelling dat Vlaamse hulp zich best in een ruimer Belgisch en Europees kader nestelt.

Hulpeffectiviteit op de agenda

20

Ondanks de positieve effecten die ontwikkelingshulp in vele landen heeft gehad, is het algemeen erkend dat veel hulp niet tot de verhoopte resultaten heeft geleid op het terrein.² Hoewel de oorzaken voor dit falen aanvankelijk werden gevonden bij het ontvangende land, hebben verschillende evaluaties in de jaren '80 en '90 overtuigend aangetoond dat ook donoren vaak een deel van het probleem zijn, dit o.m. door: hoge transactiekosten³ opgelegd aan het partnerland, blauwdrukinterventies, onvoorspelbare financiering, enz.⁴ Sinds het midden van de jaren '90 plaatst de DAC⁵

de hulpeffectiviteit centraal op de agenda. Na de *International Conference on Financing for Development* die de VN organiseerde in 2002 in Monterrey kwam naast kwantiteit ook doeltreffendheid steeds uitdrukkelijker naar voor op de internationale donoragenda (Monterrey Consensus §43).⁶

De opvolging van de hulpkwaliteit werd na de aanvaarding van de Monterrey-consensus toevertrouwd aan de DAC.⁷ Voortbouwend op de Consensus organiseerde de DAC in 2003 een eerste *High Level Forum on Aid Effectiveness* in Rome. Hier werden drie principes centraal gesteld: eigenaarschap, harmonisatie en afstemming.⁸ Vooruitgang in de implementatie van deze principes zou geëvalueerd worden ter voorbereiding van een tweede *High Level Forum* in Parijs in 2005.

De Verklaring van Parijs

Het tweede *High Level Forum on Aid Effectiveness* resulteerde in de ondertekening van de Verklaring van Parijs over de effectiviteit van de hulp door zo'n 100-tal donoren en partnerlanden. Naast de 3 principes die reeds centraal werden gesteld in Rome, werden twee principes toegevoegd: resultaatgericht beleid en wederzijds rekenschap. Aan de principes werden concrete opvolgingsindicatoren verbonden met doelstellingen tegen 2010 om donoren en partnerlanden aan te zetten tot een nieuwe aanpak.⁹ Tabel 1 geeft een overzicht van de principes, de eraan verbonden indicatoren en de belangrijkste verantwoordelijke voor de realisatie.

Door het gebruik van opvolgingsindicatoren en de brede participatie heeft de Verklaring van Parijs hulpeffectiviteit in het middelpunt van de internationale belangstelling geplaatst. Niet alleen hebben de meeste donoren een implementatieplan opgesteld, partnerlanden gebruiken de verklaring ook om donoren onder druk te zetten tot het hervormen van hun samenwerking.



TABEL 1 – De 5 principes van het Verklaring van Parijs en de corresponderende indicatoren¹⁰

	Opvolgingsindicatoren	
	Partnerland	Donoren
Eigenaarschap	1: Een werkzame armoede-bestrijdingsstrategie	
Afstemming	2a: Betrouwbaar systeem van publieke financiën 2b: Betrouwbaar systeem van publieke aanbestedingen	3: Hulp geregistreerd in de begroting 4: Gecoördineerde en afgestemde technische samenwerking 5: Gebruik van het nationaal systeem van publieke financiën en openbare aanbestedingen 6: Aparte managementstructuren voor projectuitvoering verminderen 7: Voorspelbare hulp 8: Ontbonden hulp
Harmonisatie		9: Gebruik van PBA's ¹¹ 10a: Gecoördineerde zendingen en 10b: Gecoördineerde landenanalyses
Resultaatgericht beleid	11: Een betrouwbaar kader om resultaten op te volgen	
Wederzijds Rekenschap	12: Wederzijds rekenschap	

De Accra Agenda

In september 2008 kwamen donoren samen in Accra voor het derde *High Level Forum on Aid Effectiveness*. Dat hulpeffectiviteit nog steeds aan belangstelling wint werd aangetoond door een nog bredere participatie. De doelstelling van het forum was om een stand van zaken op te stellen omtrent de implementatie van de Verklaring van Parijs en concrete lessen te trekken voor verdere vooruitgang. Het einddocument, de *Accra Agenda for Action*, moet daarom gezien worden als een bijvoegsel bij de Verklaring van Parijs dat aanwijzingen geeft voor de verdere realisatie van de doelstellingen.¹²

In december 2008 bevestigde de tweede *Conference on Financing for Development* in Doha het belang van de initiatieven van de DAC.¹³

Taakverdeling

Een concept dat in de Verklaring van Parijs werd opgenomen, maar nadien ondermeer uit de aandacht verdween omdat het niet werd vertaald naar een concrete opvolgingsindicator, is de onderlinge taakverdeling tussen donoren of *Division of Labour* (DoL). Het Duitse EU-voorzitterschap plaatste het concept in 2007 terug op de internationale agenda

en werkte het uit in een Europese gedragscode (CoC) die door de Raad van de Europese Unie werd goedgekeurd in mei 2007.¹⁴ De *Accra Agenda for Action* tilde het principe naar het internationale niveau en betrok en responsabiliseerde ook de partnerlanden.¹⁵

Harmonisatie en afstemming vertrekken vanuit het aantal donoren dat actief is in een gegeven partnerland maar stellen hun aanwezigheid niet in vraag. De keuze van partnerlanden en sectoren wordt overgelaten aan donoren en in het partnerland moeten afstemming, gecoördineerde capaciteitsversterking en harmonisatie van donorprocedures de transactie- en coördinatiekosten beperken. Hoewel deze redenering overtuigend kan klinken, tonen de ervaringen met nieuwe hulpmodaliteiten aan dat harmonisatie en afstemming vaak slechts een beperkte impact hebben op de kosten omdat een eventuele reductie in transactiekosten wordt geneutraliseerd door de hogere coördinatiekosten.¹⁶ Omdat deze nieuwe modaliteiten bovendien slechts een beperkt deel van de hulp vertegenwoordigen, die nog steeds grotendeels via donorgestuurde projecten verloopt, lijkt een daling van transactie- en coördinatiekosten moeilijk te realiseren enkel met harmonisatie en afstemming.¹⁷

Om de kosten voor het partnerland te verminderen wint het idee dan ook terrein om het probleem bij de wortels aan te pakken en het aantal actieve donoren



per land en sector te reduceren.¹⁸ *Division of Labour* probeert dit te realiseren door de landen- en sectorkeuzes van donoren te sturen. Iedere donor moet zijn ondersteuning situeren waar die het meeste waarde toevoegt, rekening houdend met andere donoren.¹⁹ Naast een directe beperking van transactiekosten voor het partnerland, zal dit ook de coördinatiekosten verminderen door het aantal donoren rond de tafel te beperken.

De nood aan taakverdeling is vooral van belang voor de Europese donoren. Hoewel Europa verantwoordelijk is voor het grootste deel van de hulp, is deze hulp versnipperd over 27 lidstaten en de Europese Commissie. Omdat elk van deze donoren zijn sectoren en partnerlanden vrij kan kiezen leidt dit vaak tot situaties waarbij tot 10 Europese donoren actief zijn in bepaalde 'troetellanden' (bv. Tanzania, Oeganda of Mozambique) of 'troetelsectoren' (voornamelijk gezondheid en onderwijs).

Tussen droom en daad ...?

Ondanks deze intentieverklaringen tot coördinatie blijkt de realiteit op het terrein de laatste decennia steeds complexer te worden. Twee belangrijke evoluties liggen hierbij aan de grondslag:

*Donorproliferatie*²⁰

Vooral tijdens het laatste decennium is het aantal kanalen langs waar donoren hulp geven enorm toegenomen.²¹ Naast de klassieke club van de bilaterale DAC-leden treden een toenemend aantal andere donoren bilateraal op:²² (i) een aantal OESO-landen die (nog) niet tot de DAC behoren, bv. IJsland, Korea ... (ii) nieuwe EU-lidstaten voor wie het opzetten van een bilaterale samenwerking een toetredingsvoorwaarde was, bv. Bulgarije, Malta, Roemenië en (iii) een groeiend aantal niet-EU en niet-OESO landen, bv. China, Brazilië, Venezuela ... Naast deze nationale donoren zien we voornamelijk in Europa een trend om ontwikkelingssamenwerking, volgens het subsidiariteitsprincipe, dicht bij de burger te brengen door subnationale overheden (gewesten, gemeenschappen, provincies, regio's, ...) een bilateraal beleid te laten voeren. In de EU zijn er minstens 15 lidstaten met zulke subnationale bevoegdheden zoals bv. België, Spanje, Duitsland, Frankrijk, enz.²³ Bovendien financieren deze bilaterale donoren ook nog het leeuwendeel van een groeiend aantal internationale organisaties, fondsen en programma's, meestal met een sectorale of thematische focus.²⁴

Tot slot speelt ook de private sector een toenemende rol via filantropische stichtingen, bv. de Bill and Melinda Gates Foundation en een ontelbaar aantal NGO's, religieuze organisaties en lokale initiatieven.²⁵

*Hulpfragmentatie*²⁶

Parallel aan het groeiend aantal donorkanalen neemt het aantal donorgefinancierde activiteiten toe, van 20.000 in 1997 tot 60.000 in 2004, maar de gemiddelde waarde af, van US\$ 2,5 mln. tot US\$ 1,5 mln..²⁷

Of deze proliferatie en fragmentatie de beschikbare hulp voor partnerlanden echt heeft doen toenemen is moeilijk te achterhalen. Feit is dat het gros van de hulp afkomstig blijft van de grote DAC-donoren maar dat de complexiteit van de hulpverlening is toegenomen. De uitdaging voor partnerlanden en donoren bestaat er dus in om dit toenemende aantal donoren en activiteiten, dat in principe waardevol is door de confrontatie van verschillende inzichten, te verzoenen met de uitdagingen van de hulpeffectiviteit.

De Vlaamse OS

Sinds de grondwetswijziging van 1993 voeren naast de Belgische federale overheid ook de gewesten en gemeenschappen een eigen buitenlands beleid. Volgens het *in foro interno, in foro externo*-principe krijgt elk bestuursniveau immers de mogelijkheid om in zake de binnenlandse bevoegdheden, een autonoom buitenlands beleid te voeren. In materies waarover verschillende overheden bevoegd zijn, kan het buitenlandse beleid bijgevolg parallel verlopen, wat vanuit politiek en bestuurlijk oogpunt niet altijd evident is.²⁸

Zo voert de Vlaamse overheid een eigen beleid in zake ontwikkelingssamenwerking naast het federale niveau. Hierbij doet het Departement internationaal Vlaanderen (DiV) de voorbereiding, ondersteuning en evaluatie van het beleid en staat het Vlaams Agentschap voor Internationale Samenwerking (VAIS) in voor de beleidsuitvoering. Verder leveren ook enkele andere departementen ODA-aanrekenbare bijdragen, zoals bv. het departement Onderwijs en Vorming.²⁹

Sinds 1995 kende het hulpvolume meer dan een verviervoudiging, van €8,2 mln. in 1995 tot €43,4 mln. in 2008, waarvan €27,8 mln. op de Vlaamse ontwikkelingssamenwerkingsbegroting aanrekenbaar is.³⁰ De cijfers van de laatste 3 jaren (zie tabel 2) tonen vooral een forse uitbreiding van de multilaterale en



indirecte samenwerking. Waar de bilaterale hulp aanvankelijk project-gestuurd was, tracht de Vlaamse OS haar *hulpeffectiviteit* op te krikken door zich gaandeweg in te schakelen in de nieuwe hulpbenadering: geografische concentratie (Zuid-Afrika, Mozambique, Malawi met focus op specifieke provincies), sectorconcentratie (3 sectoren: gezondheid, landbouw, beroepsopleiding; waarvan maximum 2

per land), beleids- en systeemafstemming, resultaat-gerichte langdurige samenwerking (PBA), en donor-coördinatie.³¹ Buiten de programmatorische samenwerking in de drie partnerlanden voorziet Vlaanderen ook financiering voor (duurzame) handel, ondernemerschap, gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking, draagvlakversterking, studiebeurzen en humanitaire bijstand.³²

TABEL 2 – Samenstelling van de Vlaamse ODA-bestedingen (2006-2008)³³

	2006 (€)	2007 (€)	2008 (€)
Directe bilaterale samenwerking	12.080.200	10.427.118	8.909.496
Zuid-Afrika	6.487.402	3.052.978	3.428.285
Mozambique	2.764.805	5.222.563	5.102.488
Malawi	750.000	1.640.000	144.241
Andere (Marokko, Chili, ...)	2.077.993	511.577	234.482
Multilaterale samenwerking	2.139.000	7.216.018	9.309.812
Indirecte samenwerking (o.a. Wetenschappelijke instellingen, sensibilisering en educatie, gemeentelijke convenants, handel en ontwikkeling ...)	14.897.940	19.509.445	21.280.679
Noodhulp en humanitaire bijstand	1.531.396	1.740.056	2.065.203
Administratie en werking Vl. OS	1.394.447	1.727.183	1.835.120
Totaal Vlaamse ODA	32.042.984	40.619.820	43.400.308

Onverzoenbare of complementaire agenda's

Staat de toename van hulpkanalen en -activiteiten echter *per se* haaks op de rationalisatie-agenda van Parijs en Accra? Aan de hand van het voorbeeld van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking gaan we op zoek naar mogelijke vormen van productieve inschakeling van kleine subnationale donoren in de principes van hulpeffectiviteit, de vertaling van het 'goed bestuur'-streven naar ontwikkelingssamenwerking.

De implementatie van de Verklaring van Parijs in de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking

Een eerste technische beoordeling van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking volgens de donor-gereleerde indicatoren uit de Verklaring van Parijs geeft aan dat Vlaanderen de principes van hulpeffectiviteit in haar beleid probeert te integreren.³⁴

1. Door een open partnerschapsmentaliteit stelt Vlaanderen zich dikwijls flexibel en soms zelfs proactief op (bv. Zuid-Afrika) tegenover afstem-

ming op de diverse aspecten van het systeem van publieke financiën (indicator 3 en 5) en implementatiestructuren (indicator 6) van het partnerland. Dit wordt door de partnerlanden vaak geapprecieerd.

2. Bij sommige programma's worden de mogelijkheden van afstemming echter overschat. Hier dient de implementatiecapaciteit van de partner beter te worden ingeschat en de nood aan technische assistentie te worden erkend (indicators 4 en 6). Dit zou niet enkel kunnen leiden tot een beter eigenaarschap van de partner, maar zou de huidige kloof tussen de aangekondigde en gestorte middelen kunnen verkleinen (indicator 7).
3. Strikt afgaand op de DAC-definiëring³⁵ is het overgrote deel van de officiële Vlaamse ontwikkelingshulp ontbonden (indicator 8). Rekening houdend met hulp die niet onder de DAC-definitie valt, kunnen bepaalde vormen van ontwikkelingssamenwerking toch als gebonden beschouwd worden. Zo is bijvoorbeeld de financiering van *Ex-Change* voor capaciteitsopbouw in zuidelijk Afrika een vorm van gebonden technische assistentie.



4. De Vlaamse portefeuille kan nog verder geoptimaliseerd worden door een sterkere nadruk op lokaal ingebedde PBA's (bv. Mozambique, Zuid-Afrika) en op de integratie van de onderscheiden portefeuillecomponenten (bv. Malawi, regionaal) (indicator 9).
5. De huidige fragmentatie en overlapping van missies tussen DiV en VAIS kan verbeterd worden (indicator 10a). Ook de coördinatie van missies met andere donoren kan een ernstige reductie van transactiekosten betekenen.
6. De Vlaamse landenstrategienota's en evaluaties kunnen aan kwaliteit winnen door de inschakeling in multidonorkaders (indicator 10b). Gezamenlijk analytisch werk zorgt voor meer coherentie en kan ook middelen vrijmaken voor een diepere en kritischere analyse, voornamelijk voor de actieve partnerschappen.
7. De huidige openheid voor partnerschap en wederzijds rekenschap van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking kan beter gesystematiseerd worden (indicator 12). De ervaringen die hier rond opgedaan worden bij de actieve ondersteuning op het decentrale niveau kan Vlaanderen ook aanbrengen in de multidonorinitiatieven in de hogere segmenten van de hulparchitectuur.

De toepassing van de indicatoren uit de Verklaring van Parijs op de Vlaamse ontwikkelingssamenwerkingspraktijk – en dan vooral de bilaterale programatorische samenwerking met de 3 partnerlanden Malawi, Mozambique en Zuid-Afrika – levert Vlaanderen dankzij een bewust beleid een vrij gunstige score op. Toch bestaan vooral op het vlak van PBA's en donorharmonisatie duidelijk nog hiaten.

Zijn subsidiariteit en hulpeffectiviteit verzoenbaar?

Binnen de DAC wordt de ontwikkelingshulp van subnationale overheden echter niet afzonderlijk maar als onderdeel van de nationale ODA behandeld.³⁶ De traditionele ODA-boekhouding van de DAC verrekent uitgaven van subnationale overheden, of deze nu zelf gegenereerd werden of niet, als nationale ODA. Deze redenering wordt doorgetrokken in de DAC *Peer Reviews*.³⁷ Zo werd België reeds gewaarschuwd voor de fragmentatie van zijn hulp over subnationale en indirecte actoren³⁸. In de Verklaring van Parijs werd deze redenering doorgetrokken zodanig dat de hulp van een subnationale overheid valt onder de engagementen van de nationale overheid die de Verklaring van Parijs ondertekende.³⁹

Naar de geest streven de intentieverklaringen duide-

lijk een zinvolle rationalisatie van het hulplandschap na door het beperken van het aantal donoren, dat zelfstandig akkoorden sluiten en een actieve beleidsdialoog voeren met de partneroverheid en bovendien vaak op eigen technische ondersteuning en aparte managementstructuren aansturen. Anderzijds vult het subsidiariteitsprincipe het streven naar doeltreffendheid in vanuit een zo nauw mogelijke betrokkenheid van de burger bij het internationale en ontwikkelingsbeleid.

Het promoten van de actieve betrokkenheid van de burger door middel van subnationale initiatieven staat dan ook lijnrecht tegen de beoogde inperking van het aantal actieve donoren in de internationale hulparena. Deze spanning tussen de aspiraties van subsidiariteit en rationalisatie in ontwikkelingssamenwerking tekent zich het sterkst op het Europese niveau af. Het is immers vooral binnen de EU-lidstaten dat subnationale overheden in toenemende mate een autonoom actief ontwikkelingssamenwerkingsbeleid kunnen voeren.⁴⁰ Indien elk van de 131 Europese regio's vergelijkbaar met Vlaanderen⁴¹ deze trend zou doorzetten, zou binnen de EU de donorprofilatie gigantisch toenemen tot 158 bilaterale (sub)nationale overheden. Een duidelijkere kaakslag voor het EU-streven naar hulpdoeltreffendheid door rationalisatie is moeilijk voor te stellen.

Complementaire inschakeling van subnationale donoren

Zoals aangegeven werd België in de laatste DAC Peer Review gewaarschuwd voor de grote autonomie die het toekent aan subnationale donoren en de gevolgen die dit kan hebben voor de fragmentering van de ODA en het potentieel verlies aan effectiviteit, coherentie en harmonisatie.⁴² Er moet daarom gezocht worden naar een werkbare structuur die de voordelen van de diversiteit exporteert zonder de bijkomende transactie- en coördinatiekosten op het partnerland af te schuiven. Verschillende vormen van taakverdeling kunnen een oplossing bieden. Een eerste vorm, *beleidsafstemming*, beoogt een grondige afstemming van het subnationale op het nationale ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. In Spanje bijvoorbeeld zet het *Master Plan* van de centrale overheid, opgesteld na consultaties met alle actoren, de algemene beleidslijnen uit voor de ministeries maar ook civiele maatschappij en regio's. Het blijft echter de uitdaging om alle actoren zich aan deze beleidslijnen te laten houden. Spanje's gedecentraliseerde ontwikkelingssamenwerkingsarchitectuur wordt in dit licht als een comparatief voordeel beschouwd in de ondersteuning van decentrale partneroverheden.⁴³ Waar subnationale overheden echter sterk op



hun autonomie staan, zoals bv. Vlaanderen, is een dergelijke beleidafstemming op het centrale niveau moeilijk haalbaar.⁴⁴

Bij een tweede vorm van taakverdeling, *beleidscoördinatie*, opteren de verschillende Belgische overheden voor een bewuste coördinatie van de autonome beleidskeuzes in functie van de relatieve toegevoegde waarde die elke donor kan realiseren. In het verleden bleek dit echter een moeilijk proces waarbij de insteek het 'zwaarder wegen op de Belgische buitenlandse politiek' was.⁴⁵ De nieuwe Vlaamse regering engageert zich echter expliciet tot initiatiefname voor periodiek overleg op de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid ter bevordering van de effectiviteit en coherentie van de ontwikkelingssamenwerking.⁴⁶

Een pragmatische vorm van beleidscoördinatie situeert zich op het terrein. In de landen waar de Belgische actoren samen actief zijn, kunnen ze lokale harmonisatie-initiatieven uitwerken afgestemd op het door de partner uitgetekende harmonisatiekader. Zo coördineren de verschillende Belgische actoren (federaal, regionaal, NGO's, VLIR ...) die in D.R.Congo aanwezig zijn hun hulp aan de onderwijssector op een formele wijze. Tussen Vlaanderen en de federale overheid gebeurt dit op het terrein voorlopig nog informeel en betreft het vooral informatie-uitwisseling.⁴⁷ De inspanningen sinds 2008 van de EU-delegaties om de *Division of Labour* met de lidstaten uit te proberen, vormen een stevige aanzet tot interne Belgische coördinatie. Bovendien kan de EU *Division of Labour* de onderscheiden vormen van externe coördinatie die de verschillende Belgische overheidsniveau's er individueel op na houden met andere bilaterale en multilaterale donororganisaties meteen ook tot het Belgische en Europese niveau helpen optrekken. Zo kent de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking een formele samenwerking met Denemarken en Catalonië in Mozambique, en de federale overheid anderzijds een gedelegeerde samenwerking met DFID in Zuid-Afrika, maar bestaan er voorlopig nog geen dergelijke formele overeenkomsten tussen beide Belgische niveaus.

Een portfoliobenadering, waarbij verschillende hulpmodaliteiten op een strategische en complementaire wijze worden ingezet en elkaar versterken, kan de concrete coördinatie op het terrein een duwtje geven. Een eerste voordeel van een coherente portfolio is dat door het geïntegreerd gebruik van verschillende modaliteiten de nadelen van de individuele modaliteiten kunnen overbrugd worden. 'Projectdonoren' kunnen in nationale fora duiding geven bij de imple-

mentatie van het beleid op het terrein (bottom-up), en kunnen hun interventies beter in het grotere beleidskader inpassen (top-down). Ten tweede laat een portefeuille ook beter toe om het specifieke comparatieve voordeel van elke donor uit te spelen. Hoewel het begrip zou kunnen suggereren dat elke donor de hele portfolio aan hulpmodaliteiten (projecten, SWAps, SBS, GBS ...) moet implementeren, is dit niet steeds opportuun.⁴⁸ In nationale discussies hebben kleinere donoren vaak weinig toegevoegde waarde naast de grote donoren, maar in specifieke gelocaliseerde of technische gesprekken kunnen ze soms juist wel een zeer significante inbreng hebben. Hun niche kan daarom eerder liggen in de lagere segmenten van de portefeuille waar een bescheiden maar gepaste ondersteuning een relatief hogere toegevoegde waarde kan vertegenwoordigen. Zo ondersteunt de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking bijvoorbeeld enkele relevante en innovatieve programma's op het provinciale niveau in Zuid-Afrika en Mozambique, en staat hierbij open voor afstemming op de systemen van het partnerland.⁴⁹ Vlaanderen kan deze ervaringen zinvol in de dialoog met andere donoren op het nationale niveau inploegen zonder noodzakelijkerwijze zelf op dat hogere niveau zeer actief te zijn.

Een dergelijke portefeuillebenadering kan de Belgische intra-donor *Division of Labour* op het terrein en in Brussel dus beter stroomlijnen. Het lijkt dan opportuun dat zowel de federale als de subnationale ontwikkelingssamenwerking voor elk partnerland een comparatief voordeelprofiel en aangepaste portefeuille van actieve en passieve partnerschapelementen uitwerkt. Enkel op deze wijze kunnen kleinere (sub)nationale donoren immers een productieve bijdrage leveren aan de verdere concretisering van de harmonisatie- en doeltreffendheidsagenda van de EU en de internationale donorgemeenschap. Want tenslotte spelen het federale en het subnationale Belgische niveau inzake comparatief voordeel en de *Division of Labour* met de grote internationale donoren in dezelfde liga, namelijk die van kleine en middelgrote donoren.

Conclusie

Om de doeltreffendheid van hulp op te krikken heeft de internationale donorgemeenschap zich in verschillende verklaringen tot een rationalisatie van het hulplandschap geëngageerd. Tegelijkertijd wordt het hulplandschap echter complexer, niet in het minst door de toename van het aantal donoren, waaronder subnationale overheden. Hoewel deze groeiende be-



trokkenheid een belangrijke bijdrage kan leveren, leidt dit echter ook tot bijkomende uitdagingen rond coördinatie en harmonisatie. Aan de hand van het voorbeeld van Vlaanderen hebben we aangetoond dat de implementatie van de Verklaring van Parijs door een subnationale donor geenszins een voldoende bijdrage levert tot de collectieve doeltreffendheid. Hiertoe moeten subnationale donoren opteren voor een strategische inschakeling in de harmonisatie en coördinatie met andere donoren. Deze nood aan strategische inschakeling geldt niet enkel voor subnationale donoren maar ook voor het toenemend aantal niet-gouvernementele organisaties, private fondsen, en vierde pijler-initiatieven die op hun beurt bijdragen tot de proliferatie en fragmentatie van hulp. Hoewel sommige van deze actoren reeds betrokken zijn in de rationalisatie van het hulplandschap, zouden ook andere donoren dit dringend moeten nastreven.

Noten

- 1 Beide auteurs zijn verbonden aan de themagroep Aid Policies van het Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en -beheer (IOB) van de Universiteit Antwerpen (UA). Karel Verbeke is werkzaam bij het O*Platform Aid Effectiveness dat advies verleent aan de Directie-generaal Ontwikkelingssamenwerking van de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Evert Waeterloos werkt voor het Steunpunt Buitenlands Beleid (VSBB) dat het Departement internationaal Vlaanderen (DiV) adviseert. Dit artikel is gebaseerd op opdrachten en ervaringen met beide overheden.
De auteurs wensen Prof. Dr. Robrecht Renard te danken voor zijn nuttige suggesties.
- 2 Zie bv. WERELDBANK, *Assessing Aid. What works, what doesn't and why*, Washington DC, World Bank, 1998.
- 3 Transactiekosten zijn de kosten verbonden aan de voorbereiding, onderhandeling, implementatie, opvolging en evaluatie van projecten en programma's. Coördinatiekosten zijn de kosten verbonden aan de coördinatie van actoren.
- 4 WAPENHANS, *Effective implementation: key to development impact*, Washington DC, World Bank, 1992; MOLENAERS & RENARD, *Ontwikkelingshulp faalt: is participatie het redmiddel?*, Leuven en Voorburg, Acco, 2007.
- 5 Development Assistance Committee van de OESO.
- 6 UN, *Monterrey Consensus on Financing for Development*, International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexico, 18-22 March, 2002.
- 7 L. CALLEWAERT, "Zal de Verklaring van Parijs de ontwikkelingshulp doeltreffender maken?", *Wereldbeeld*, Jaargang 32, nr. 145, 2008/3.
- 8 OESO, *Rome Declaration on Harmonization*, First High Level Forum on Aid Effectiveness, Rome, Italy, 2003.
- 9 OESO, *Paris Declaration on aid effectiveness: ownership, harmonisation, alignment, results and mutual accountability*, Second High Level Forum on Aid Effectiveness, Paris, France, 2005.
- 10 L. CALLEWAERT, *Paris Declaration, from donorship to ownership*, Seminarie gegeven op het IOB, Antwerpen, Mei 2008.
- 11 Een *programme-based approach* (PBA) is 'een werkwijze in

- ontwikkelingssamenwerking gebaseerd op het principe van gecoördineerde steun aan een ontwikkelingsprogramma dat lokaal eigenaarschap kent, zoals bv. een nationale strategie voor armoedebestrijding, een sectorprogramma, een thematisch programma of een programma van een specifieke lokale organisatie'. Bron: OESO, *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery, Volume 2: Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management*, DAC Guidelines and Reference Series, Paris, OESO, 2006.
- 12 OESO, *Accra agenda for action*, Third High Level Forum on Aid Effectiveness, Accra, Ghana, 2008.
- 13 UN, *Doha declaration on financing for development*, International Conference on Financing for Development, Doha, Qatar, 2008.
- 14 RAAD VAN DE EUROPESE UNIE, *EU Gedragscode inzake complementariteit en taakverdeling in het ontwikkelingsbeleid*, Conclusies van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, 15 Mei 2007.
- 15 OESO, *Chair's summary of the Third High Level Forum on Aid Effectiveness*, Accra, Ghana, 2008.
- 16 P. BALOGUN, "Evaluating progress towards harmonisation", *DFID Working Paper*, No. 15, May 2005.
- 17 T. WILLIAMSON, Z. KIZILBASH AGHA, L. BJORNSTAD, G. TWIJUKYE, Y. MAHWAGO & G. KABELWA, *Building blocks or stumbling blocks? The effectiveness of new approaches to aid delivery at the sector level*, Irish Aid, 2008.
- 18 ACTION AID, *Real aid. An agenda for making aid work*, June 2005 en J. FAUST & D. MESSNER, "Organizational Challenges for an effective aid architecture – traditional deficits, the Paris agenda and beyond", *DIE Discussion Paper*, 2007, 20/2007.
- 19 OESO, *Paris Declaration on aid effectiveness: ownership, harmonisation, alignment, results and mutual accountability*, Second High Level Forum on Aid Effectiveness, Paris, France, 2005; RAAD VAN DE EUROPESE UNIE, *EU Gedragscode inzake complementariteit en taakverdeling in het ontwikkelingsbeleid*, Conclusies van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, 15 Mei 2007; OESO, *Accra agenda for action*, Third High Level Forum on Aid Effectiveness, Accra, Ghana, 2008.
- 20 Donorproliferatie verwijst naar een toename in het aantal kanalen langs waar donoren hulp geven. Bron: WERELDBANK, *Aid Architecture: an overview of the main trends in official development assistance flows*, Washington DC, World Bank, 2007.
- 21 Sommigen van deze kanalen bestaan reeds langer, maar zijn de laatste jaren meer op de voorgrond gekomen.
- 22 WERELDBANK, *Aid Architecture: an overview of the main trends in official development assistance flows*, Washington DC, Wereldbank, 2007.
- 23 A. DESMET & P. DEVELTERE, *Subnational Authorities and Development Co-operation in the OESO-DAC Member countries*, Leuven, HIVA, 2002; J.A. BIDAGUREN, *The Role of Local and Regional Authorities in European Community Development Aid Policy: beyond Decentralised Aid*, 12th EADI General Conference: Global Governance for Sustainable Development. The Need for Policy Coherence and New Partnership, Geneva, EADI; EUROPESE COMMISSIE, "The EU – a global partner for development. Speeding up progress towards the Millennium Development Goals. An EU Aid Effectiveness Roadmap to Accra and beyond. From rhetoric to action, hastening the pace of reforms", *Commission Staff working paper accompanying the communication from the commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions*, Brussels, European Commission, 2008.



- 24 WERELDBANK, *Aid Architecture: an overview of the main trends in official development assistance flows*, Washington DC, Wereldbank, 2007 telt er 230.
- 25 H. KHARAS, *The new reality of aid*, Paper presented at Brookings Blum Roundtable 2007 in Brookings Institute, Washington DC, 1 August 2007; P. DEVELTERE, *De Belgische ontwikkelingssamenwerking*, Leuven, Davidsfonds, 2005, 317 blz.
- 26 De Wereldbank verwijst met hulpfragmentatie naar een toename in het aantal activiteiten dat donoren financieren en een afname van de gemiddelde waarde per gefinancierde activiteit (WERELDBANK, *Aid Architecture: an overview of the main trends in official development assistance flows*, Washington DC, Wereldbank, 2007).
- 27 WERELDBANK, *Aid Architecture: an overview of the main trends in official development assistance flows*, Washington DC, Wereldbank, 2007.
- 28 J. VELAERS, "De internationale bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten: een evenwicht tussen de autonomie van de deelstaten, de eenheid van het Belgisch buitenlandsbeleid en de eisen van internationaal en Europees publiekrecht", in F. JUDO & G. GEUDENS (Eds.), *Internationale betrekkingen en federalisme*, Brussel, De Boeck & Larcier, 2006, p. 3-86; J. VELAERS, *Federale deelentiteiten en het spanningsveld tussen staatsrecht en internationaal recht*, Colloquium Vijftien jaar Vlaams Buitenlands Beleid 1993-2008. Terugblik en toekomstperspectief, 20 oktober 2008, Vlaams Parlement Brussel, VSBB Antwerpen, VSBB-Universiteit Antwerpen, 2008, 5-10.
- 29 DiV, *Het Vlaams ODA Rapport 2008*, Brussel, DiV-afdeling Beleid, 2009.
- 30 Vroeger dan 1995 zijn geen cijfers beschikbaar.
- 31 VLAAMSE REGERING, *Buitenlands Beleid en Internationale Samenwerking Beleidsnota 2004-2009*, Brussel, Vlaamse Regering, 2004; VLAAMSE REGERING, *Ontwerp van kaderdecreet inzake ontwikkelingssamenwerking*, Brussel, Parl. St. Vlaams Parlement 2006-07, 1033/9, 2007.
- 32 VLAAMSE REGERING, *Beleidsbrief Ontwikkelingssamenwerking Beleidsprioriteiten 2006-2007*, Brussel, Parl. St. Vlaams Parlement 2006-07, 984-Nr.1, 2006; DiV, *Het Vlaams ODA Rapport 2008*, Brussel, DiV-afdeling Beleid, 2009.
- 33 DiV, *Ontwikkelingssamenwerking en de Vlaamse Overheid. ODA-cijfers 2006*, Brussel, DiV-afdeling Beleid, 2007; DiV, *Het Vlaamse ODA Rapport 2007*, Brussel, DiV-afdeling Beleid, 2008 en DiV, *Het Vlaams ODA Rapport 2008*, Brussel, DiV-afdeling Beleid, 2009.
- 34 E. WAETERLOOS, *De MDG-gerichte programmering van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking met Malawi, Mozambique en Zuid-Afrika: een exploratieve evaluatie*, Antwerpen, Vlaams Steunpunt Buitenlands Beleid, Universiteit Antwerpen, 2008; R. RENARD & K. VERBEKE, *Vlaanderen en de Parijs Verklaring. De uitdagingen voor een kleine, subnationale donor*, Antwerpen, Vlaams Steunpunt Buitenlands Beleid, Universiteit Antwerpen, 2009.
- 35 De definitie van ongebonden hulp van de DAC laat belangrijke categorieën, meestal politiek gevoelige, buiten beschouwing: voedselhulp, technische assistentie en een groot deel van de steun aan NGO's (OESO, *DAC Recommendation on untying official development assistance to the least developed countries*, Paris, OESO, 2001).
- 36 ODA staat voor *Official Development Assistance* of officiële ontwikkelingshulp.
- 37 De DAC Peer Reviews zijn 4-jaarlijkse evaluaties van de leden van de DAC waarbij de hele ODA-enveloppe, inclusief subnationale donoren, indirecte actoren, multilaterale samenwerking, geëvalueerd wordt. De evaluatie gebeurt door experts van de DAC en afgevaardigden van 2 DAC-lidstaten.
- 38 OESO, *Development Assistance Committee Peer Review Belgium*, Paris, OESO, 2005.
- 39 De PV definieert een donor als 'a country, organisation or official agency – including state and local governments – that provides Official Development Assistance'. Bron: OESO, *List of frequently asked questions for the 2008 survey*, OESO DAC-website: <http://www.oeso.org/dac/hlfsurvey>, 2008l.
- 40 OESO, *Aid extended by local and state governments. Pre-print of the DAC Journal 2005*, Volume 6, No. 4, 2005. Tijdens de EU Development Days van 2008 stond het thema van decentralisatie en lokale overheden in noord en zuid mee op het voorplan. Hier werd trouwens het *European Development Cooperation Charter in Support of Local Governance* van 16 november 2008 gelanceerd, waarin de engagementen en uitdagingen ten aanzien van decentralisatie en de PV opnieuw worden bevestigd (EUROPESE COMMISSIE, *European Development Days Strasbourg 15-17 november 2008. Executive Summary*, Brussels, EC, 2008).
- 41 Zie de website Vlaanderen in Actie: <http://www.vlaandereninactie.be>.
- 42 De nood aan coördinatie van de verschillende Belgische ODA-componenten reikt verder dan enkel de publieke overheden. Zo ondertekenden de Belgische NGO-koepels begin mei 2009 een pact met de federale overheid om de synergieën tussen de verschillende actoren te versterken en de complementariteit van directe en indirecte bilaterale hulp te verhogen.
- 43 OESO, *Development Assistance Committee Peer Review Spain*, Paris, OESO, 2007; OESO, *Aid Effectiveness. A Progress Report on Implementing the Paris Declaration*, 3rd High Level Forum on Aid Effectiveness, September 2-4, 2008, Accra Ghana, Paris, OECD, 2008.
- 44 E. WAETERLOOS, *Verslag Sessie 4 Decentrale koks in een internationale keuken: nieuwe recepten voor donorcoördinatie- en harmonisatie*, Colloquium Vijftien jaar Vlaams Buitenlands Beleid 1993-2008. Terugblik en toekomstperspectief, 20 oktober 2008, Vlaams Parlement, Brussel, Antwerpen, VSBB-Universiteit Antwerpen: 29-32, 2008; R. RENARD & K. VERBEKE, *Vlaanderen en de Parijs Verklaring. De uitdagingen voor een kleine, subnationale donor*, Antwerpen, Vlaams Steunpunt Buitenlands Beleid, Universiteit Antwerpen, 2009.
- 45 VLAAMSE REGERING, *Buitenlands Beleid en Internationale Samenwerking Beleidsnota 2004-2009*, Brussel, Vlaamse Regering, 2004.
- 46 VLAAMSE REGERING, *Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving*, Brussel, Vlaamse Regering, 2009.
- 47 E. WAETERLOOS, *De MDG-gerichte programmering van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking met Malawi, Mozambique en Zuid-Afrika: een exploratieve evaluatie*, Antwerpen, Vlaams Steunpunt Buitenlands Beleid, Universiteit Antwerpen, 2008; E. WAETERLOOS, *Verslag Sessie 4 Decentrale koks in een internationale keuken: nieuwe recepten voor donorcoördinatie- en harmonisatie*, Colloquium Vijftien jaar Vlaams Buitenlands Beleid 1993-2008; 11.11.11, *De Belgische ontwikkelingssamenwerking in 2007*, Studiedienst 11.11.11, 2008.
- 48 D. CASSIMON, N. HOLVOET, N. MOLENAERS & R. RENARD, "Ontwikkelingssamenwerking in de steigers. Een rondleiding", Brussel, Politeia, 2009. (SIGMA reeks voor social en public management / Universiteit Antwerpen), 164 p., 2009.
- 49 E. WAETERLOOS, *De MDG-gerichte programmering van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking met Malawi, Mozambique en Zuid-Afrika: een exploratieve evaluatie*, Antwerpen, Vlaams Steunpunt Buitenlands Beleid, Universiteit Antwerpen, 2008.



Opkomst en belang van lokale besturen in de internationale samenwerking

door Jean BOSSUYT¹

Inleiding

Sinds de jaren '90 weerklinkt de stem van lokale besturen steeds luider in het wijdvertakte systeem van de internationale samenwerking. Via hun representatieve organen pleiten steden en gemeenten voor een erkenning van decentralisatie en lokale autonomie als belangrijke vectoren van ontwikkeling. Ze eisen hun bestaansrecht op als *actoren met een eigen identiteit, legitimiteit en meerwaarde* (naast centrale overheden en de civiele maatschappij) die volwaardig betrokken zouden moeten worden in ontwikkelingsprocessen en in de internationale samenwerking. Lokale besturen laten zich horen in het Zuiden, in het VN-systeem, op het Europese niveau en in de diverse lidstaten van de Europese Unie.

Op diverse vlakken botst deze snelle opgang van deze nieuwe actor op weerstand. Centrale overheden in ontwikkelingslanden vrezen verlies van macht en concurrentie vanwege lokale besturen (bijvoorbeeld inzake legitimiteit naar de burger toe). Heel wat actoren van de civiele maatschappij (vooral niet-gouvernementele organisaties) voelen zich bedreigd in hun protagonistenrol op lokaal niveau of vrezen dat ze de hulpkoek zullen moeten delen. Internationale actoren hebben wel oor naar de eisen van de lokale besturen maar weten dan weer niet goed hoe ze die nieuwe actor moeten integreren in de bestaande beleidskaders, processen en instrumenten van internationale samenwerking.

Tegen die achtergrond, zoekt deze bijdrage licht te werpen op volgende vragen: hoe valt de steile opgang van lokale besturen te verklaren? Hoever is het gevorderd met de integratie van lokale besturen als nieuwe actor in de internationale samenwerking? Wat zijn de belangrijkste uitdagingen naar de toekomst toe?

Langzame ontbolstering

De bevordering van internationale samenwerking op sociaal-economisch vlak was één van de kerntaken van de in 1945 opgerichte Verenigde Naties. On-

danks het strikt intergouvernementele karakter van de nieuwe wereldorganisatie zette Artikel 71 van het VN-Handvest toch de deur op een kier voor de deelname van andere actoren dan nationale regeringen in het ontwikkelingswerk van de VN. De Economische en Sociale Raad (ECOSOC) kon daartoe de nodige schikkingen treffen. In dit raamwerk werd een consultatieve status toegekend aan bepaalde niet-gouvernementele organisaties. De internationale federaties van lokale besturen verkregen reeds in 1947 de status van observator bij de ECOSOC (ook al konden ze niet beschouwd worden als NGO's).

Maar het soortgelijk gewicht van lokale besturen in de internationale samenwerking zou lange tijd heel beperkt blijven, binnen de VN en in de snel groeiende hulpindustrie. De tijdsgeest was niet aan hun kant. In de jaren '60 werd aan centrale regeringen een sleutelrol toegekend in het aandrijven van ontwikkelingsprocessen. Voor andere actoren (de private sector, civiele maatschappij en lokale besturen) was slechts een marginale rol weggelegd. De internationale samenwerking volgde dit paradigma en organiseerde de hulpstroom bijna exclusief via het kanaal van de nationale staten. Voeg daar nog aan toe dat die nationale overheden niet echt geneigd waren autonome lokale besturen naast zich te gedogen. Pogingen tot decentralisatie in die periode strandden snel of verwaterden tot een loutere *deconcentratie* die de macht van het centrum ongemoeid liet. Lokale besturen waren doorgaans niet meer dan het politiek gecontroleerde, administratieve verlengstuk van de centrale overheid. Hun stem werd in de kiem gesmoord. Onvermijdelijk straalde dit ook af op de internationale scène.

Aan de overmacht van de nationale overheden in het ontwikkelingsproces kwam midden jaren '80 een eind. Heel wat ontwikkelingslanden waren gegrepen in een negatieve economische spiraal. De postkoloniale *ontwikkelingsstaat* werd failliet verklaard. De nieuwe (neoliberale) ideologie drong aan op ontvetting van de staat, structurele aanpassing, liberalisering, deregulatie en decentralisatie. Met de val van de Muur van Berlijn (1989) kwam een democratiseringsgolf op gang in het Zuiden, die ruimte maakte voor meer inspraak en participatie van andere acto-



ren in ontwikkelingsprocessen. De internationale donorgemeenschap onderschreef en ondersteunde actief dit nieuwe paradigma van *participatieve ontwikkeling*. Aanvankelijk werd vooral toenadering gezocht met organisaties van de civiele maatschappij. Het leidde tot een echte *boom* in de relaties en financieringsstromen naar de civiele maatschappij toe. Dit gebeurde zowel op lokaal, nationaal en globaal niveau. Typerend voor de fenomenale doorbraak van de civiele maatschappij in die tijd is de VN-Conferentie rond Milieu en Ontwikkeling in Rio (1992). Meer dan 1400 organisaties waren aanwezig, maar het overgrote deel hiervan was formeel niet geaccrediteerd bij het VN-systeem.

Het duurde even voor lokale besturen zich zouden profileren en positioneren in dit nieuwe krachtenveld. Maar met enkele jaren vertraging ten opzichte van de niet-statelijke actoren voltrok zich ook de langzame ontbolstering van de lokale besturen als actor in de internationale samenwerking.

Vijf *push-factoren* speelden hierbij een rol.

- *Democratische decentralisatie*. De democratiseringsgolf, die in de jaren '90 het Zuiden overspoelde, schiep ook nieuwe kansen voor decentralisatie. Uit eigen wil of onder druk van de bevolking en/of de donoren, besloot een groot aantal regeringen uit het Zuiden tot een verregaande decentralisatie. Het verschil met eerdere pogingen was dat men nu bereid leek – althans op papier – over te gaan tot een *democratische decentralisatie* gebaseerd op *devolutie* van macht. Dit impliceert de overdracht van bevoegdheden aan verkozen lokale besturen met een eigen identiteit en autonomie t.o.v. de centrale overheid. In West-Afrika wordt die evolutie als volgt samengevat: “l’Etat a désormais deux têtes: une centrale et une locale”.
- *Erkenning rol en meerwaarde van lokale besturen*. Door de decentralisatiewetten kregen lokale besturen een resem nieuwe bevoegdheden toegepast inzake lokale ontwikkeling en dienstverlening (bijvoorbeeld op het vlak van onderwijs, gezondheid en watervoorziening). Maar hun slagkracht blijft doorgaans beperkt, mede omdat heel wat centrale overheden het verzuimen om de financiële middelen over te dragen, die horen bij de bevoegdheden. Het ontwikkelingspotentieel van lokale besturen wordt steeds meer erkend, inzonderheid door de donorgemeenschap. Zij zien lokale besturen als een belangrijke institutionele schakel tussen de centrale overheid en de bevol-

king, als katalysator van lokale ontwikkelingsprocessen en als laboratorium voor nieuwe relaties tussen overheid en burger (de *local governance agenda*). In 2005 onderschreef VN-Secretaris-Generaal Kofi Annan de sleutelrol van lokale besturen in het ontwikkelingsproces: “How can we expect to reach the Millennium Development Goals and advance on the wider development agenda, without making progress on education, hunger, health, water and sanitation and gender equality. Cities and local authorities have a crucial role to play in all these areas”.²

- *Opkomst globale ontwikkelingsagenda's*. Het belang van lokale besturen situeert zich niet alleen op lokaal vlak. Het globaliseringsproces heeft van de wereld een dorp gemaakt. Allerlei grote vraagstukken van onze tijd dienen globaal aangepakt te worden, via aangepaste globale instellingen. Dit proces is volop bezig en verloopt eerder moeizaam. Getuige hiervan de trage vooruitgang in de hervorming van het VN-systeem. Maar op andere vlakken is er gestage vooruitgang. Grote wereldtoppen (inzake milieu, mensenrechten, gender, racisme, enz.) hebben hun steentje bijgedragen tot de verdere ontwikkeling van *globale normen*. Rond specifieke thematieken (bijvoorbeeld HIV-AIDS, landmijnen) zijn er globale coalities en netwerken ontstaan waaraan zowel publieke als private actoren deelnemen. Bij het voorstellen en uitvoeren van deze globale agenda's wordt de rol van lokale besturen – zeker wanneer het democratisch verkozen organen betreft – steeds meer erkend. Zij kunnen de stem van de lokale bevolking laten weerklinken in globale fora en zodoende zorgen voor de noodzakelijke *connectie tussen globale en lokale ontwikkelingsagenda's*. Dit geldt uiteraard voor de problematiek van de verstedelijking met een steeds groter deel van de wereldbevolking die in urbane gebieden leeft. Maar ook rond andere globale thema's (inclusief vrede en veiligheid) wordt toenemend belang gehecht aan de rol van lokale besturen, lokale visies, inbreng en expertise. Die evolutie werd onderschreven door het Wereldcongres van Lokale Besturen in Rio de Janeiro (2001). Vertegenwoordigers uit meer dan honderd landen kwamen tot het besluit dat de bekende slogan “Think globally, act locally” in feite evengoed zou kunnen omgekeerd worden: “Think locally, act globally”.
- *Verschuivingen in internationale samenwerking*. De vierde *push-factor* heeft te maken met de grondige veranderingen die het voorbije decennium zijn



opgetreden in de internationale samenwerking. De meeste donoren zijn afgestapt van de klassieke *projectbenadering* die zolang de geesten en de praktijk heeft beïnvloed. De voorkeur wordt voortaan gegeven aan het bevorderen van de nationale aanspraak en betrokkenheid (*ownership*) van een bepaald land. Daartoe wordt steun verleend aan nationaal en sectoraal beleid dat op participatieve wijze wordt geformuleerd en uitgevoerd. De donoren trekken zich als het ware terug en herpositioneren zich naar een minder zichtbare rol in de zijlijn. Het veld wordt vrijgemaakt om ervoor te zorgen dat de internationale samenwerking beter verankerd wordt in de maatschappij en in nationale politieke processen, voortgedreven door een veelheid van actoren. In dit krachtenveld ontstaan nieuwe kansen voor lokale besturen om, vanuit hun eigen identiteit en agenda, volwaardig deel te nemen aan het ontwikkelingsproces.

- *Toegenomen organisatiegraad.* De lokale besturen zijn zelf een drijvende kracht geweest in het openen van politieke ruimte voor hun actie. De voorbije jaren hebben lokale besturen, in Noord en Zuid, geïnvesteerd in netwerking en organisatieversterking. Associaties van lokale besturen zijn als paddenstoelen uit de grond gerezen op nationaal, regionaal en globaal niveau. Hun representativiteit, legitimiteit en slagkracht laat vaak te wensen over, zeker op nationaal vlak. Diverse netwerken van lokale besturen zijn er evenwel in geslaagd als geloofwaardige gesprekspartners aanzien te worden. Er zijn eveneens inspanningen geleverd om de versnippering van organisaties te reduceren. Zo werd in 2004, na lange onderhandelingen, een nieuwe wereldorganisatie van lokale besturen opgericht: *United Cities and Local Governments* (UCLG).³ De structuur brengt vertegenwoordigers (burgemeesters en gemeenteraadsleden) samen uit meer dan 120 landen. UCLG is gebaseerd op drie principes die ook centraal staan in het lobbywerk dat ze verrichten op het niveau van de VN, de EU en in andere fora: (i) het beschermen en promoten van de lokale democratie; (ii) lokaal zelfbestuur voor betere dienstverlening; (iii) decentralisatie van de overheid in het belang van de burger. Zij willen ijveren voor lokale ontwikkeling, eerbied voor mensenrechten, sociale inclusie (inzonderheid participatie van vrouwen in lokale besturen), vrede (via *city diplomacy*) en goed lokaal bestuur. De toegenomen organisatiegraad reflecteert zich ook op nationaal vlak.

De gecombineerde druk van deze factoren heeft er in de jaren '90 voor gezorgd dat er ruimte is gekomen voor de participatie van lokale besturen – als specifieke actor – in de internationale samenwerking. De stem van lokale besturen kon niet langer worden genegeerd of gelijkgesteld met die van centrale overheden. Evenmin horen lokale besturen thuis in de steeds uitdijende categorie *niet-statelijke actoren*, die het huidige landschap van de internationale samenwerking kenmerkt.⁴ Deze feitelijke erkenning van lokale besturen als actor was echter maar de eerste stap. Nu kon de strijd beginnen voor een effectieve integratie van lokale besturen in alle relevante beleidsdomeinen, besluitvormingsprocessen en instrumenten van de internationale samenwerking.

De integratie van lokale besturen: een onvoltooide symfonie

Welke vooruitgang werd er tijdens het voorbije decennium geboekt met de integratie van lokale besturen in de internationale samenwerking? In het bestek van deze korte bijdrage kan de vraag niet gedetailleerd behandeld worden. Maar het is wel mogelijk om de graad van integratie te meten aan een reeks globale indicatoren, inzonderheid met betrekking tot volgende vragen: (i) in welke mate zijn lokale besturen erin geslaagd politieke steun te verkrijgen voor hun oproep tot méér decentralisatie en lokale autonomie? (ii) in welke mate werden ze erkend als gesprekspartner in beleidsprocessen die hen (rechtstreeks) aanbelangen? (iii) kunnen ze een woordje meepraten over de prioriteiten van de ontwikkelings-samenwerking in hun land? (iv) lukt het hen toegang te krijgen tot donorfondsen, onder meer voor de versterking van hun institutionele capaciteit? Voor elk van die vragen wordt hierna kort onderzocht welke progressie er geweest is en waar lokale besturen voorlopig bot vangen.

Centraal in het lobbywerk van lokale besturen (op nationaal, regionaal en globaal niveau) staat de strijd voor de erkenning van *lokale autonomie* (als fundamenteel principe in de organisatie van de staat) en voor een *doorgedreven decentralisatie* (teneinde een betere lokale democratie en dienstverlening te verzekeren). Op dit vlak is er ongetwijfeld heel wat in beweging gekomen. In diverse landen slagen nationale verenigingen van lokale besturen erin de thema's van decentralisatie en lokale autonomie hoog op de politieke agenda te houden. Dezelfde boodschap verdedigen ze met steeds meer slagkracht op regionaal niveau. In Afrika bijvoorbeeld, hebben regionale ver-



enigingen van lokale besturen een alliantie gezocht met de Commissie van de Afrikaanse Unie om de principes van lokale autonomie en goed lokaal bestuur te laten opnemen in het globale stelsel van normen van de Afrikaanse Unie. De huidige teksten vertonen op dit vlak belangrijke lacunes.⁵ Het proces zou kunnen uitmonden in een *African Charter on Local Governance* dat onderschreven wordt door de lidstaten van de Afrikaanse Unie. Dit is niet zonder betekenis in een continent waar centrale regeringen doorgaans lippendienst bewijzen aan de principes van decentralisatie en lokale autonomie. Ook op globaal vlak hebben lokale besturen belangrijke resultaten geboekt. Via hun internationale federaties hebben zij systematisch lobbywerk verricht binnen het VN-systeem. Vooral de samenwerking met UN-Habitat is vruchtbaar gebleken. Via een reeks grote conferenties werd het ontwikkelingsbelang van lokale besturen – als onmisbare institutionele schakel op het lokale niveau én als nexus met het centrale niveau – duidelijk benadrukt. Om volwaardig te kunnen opereren hebben lokale behoefte echter nood aan autonomie en een effectieve decentralisatie. Binnen UN-Habitat⁶ werd daarom een proces opgezet om terzake tot internationale afspraken te komen. Na lange onderhandelingen werden in 2007 een reeks *International Guidelines on Decentralisation* aangenomen door UN-Habitat. Bedoeling is nu om die aanbevelingen ook door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties te laten goedkeuren. Bovendien willen de lokale besturen ook nauwer betrokken worden bij het globale functioneren van de VN. Dit punt is expliciet aan de orde gekomen tijdens de hervorming van de VN.⁷ Maar het zal niet evident zijn om snel succes te boeken met deze ruimere politieke agenda. Want ondanks alle vooruitgang, blijft de weerstand van nationale lidstaten groot tegen een grotere rol en inspraak van subnationale overheden. De opkomst van autonome lokale besturen wordt in heel wat landen gezien als een aantasting van de nationale soevereiniteit. Formeel onderschrijft men de principes van lokale autonomie en decentralisatie. In de praktijk blijven interferentie en subordinatie van lokale besturen schering en inslag.

De tweede indicator – de mate waarin lokale besturen als *gesprekspartners* werden erkend – vertoont een soortgelijk patroon van vooruitgang en weerstand tegen verandering. Positief is ongetwijfeld dat lokale besturen geleidelijk een zitje wisten te verwerven in belangrijke beleidsprocessen op diverse niveaus. Waar vroeger vooral NGO's de plak zwaaiden (als tegenmacht naar centrale overheden toe) verschenen lokale besturen steeds meer op het toneel. Een mooi voorbeeld hiervan zijn de grote consulta-

ties die georganiseerd werden voor het opstellen van *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP's) waarbij lokale besturen betrokken werden. Ook op internationaal vlak wordt de rol als gesprekspartner steeds meer erkend. Niet alleen rond de klassieke urbane thema's, maar in een brede waaier ontwikkelingsthema's. De samenwerking in het VN-systeem beperkt zich niet tot UN-Habitat maar verspreidt zich steeds meer tot allerlei andere VN-entiteiten met een ontwikkelingsmandaat. Op het Europees vlak lijkt de doorbraak van lokale besturen als partner in dialoogprocessen eveneens onomkeerbaar. Mede dankzij het efficiënte lobbywerk van de diverse nationale en Europese verenigingen, is de participatie van lokale besturen een onderdeel geworden van de *global governance* van de Unie in het algemeen⁸ en van de Europese ontwikkelingssamenwerking in het bijzonder. Deze formele erkenning werd in een reeks recente Communicaties en charters uitgewerkt. Kortom, belangrijke doorbraken, maar in de praktijk loopt het allemaal niet van een leien dakje. Steeds meer nationale regeringen laten lokale besturen wel deelnemen aan beleidsprocessen, maar uiteindelijk wordt hun stem niet echt ernstig genomen. De structuren en mechanismen die voorzien worden voor de dialoog met andere actoren (civiele maatschappij, lokale besturen, private sector) vertonen vaak belangrijke tekortkomingen. De zgn. *participatieve democratie* staat in heel wat landen nog in de steigers. Verder is er zeker nog geen traditie om lokale besturen *systematisch* te betrekken bij beleid. De afwezigheid van lokale besturen valt onder meer op bij het formuleren van sectoraal beleid in de landen van het Zuiden. Ondanks hun sleutelrol in de *uitvoering* van sectorale programma's (gezondheid, onderwijs, watervoorziening) staan centrale regeringen dikwijls huiverachtig tegenover een effectieve deelname van lokale besturen in de *beleidsvorming*. Op internationaal vlak ziet men hetzelfde fenomeen. Getuige daarvan het debat over de effectiviteit van de hulp, dat mede vorm kreeg door de Verklaring van Parijs (2005). Aanvankelijk werd deze hervorming van het internationale hulpsysteem exclusief gevoerd tussen nationale overheden en donoren. Organisaties van de civiele maatschappij voerden de druk op om bij dit proces betrokken te worden, maar lokale besturen werden volledig uit het oog verloren. Het Accra Actie Plan (2008), die de Verklaring van Parijs actualiseert, heeft voor het eerst oog voor de belangrijke rol die lokale besturen kunnen spelen in de zoektocht naar een grotere doelmatigheid van ontwikkeling (en hulp). Ten slotte moet gewezen worden op de gedeelde verantwoordelijkheid van lokale besturen voor de kloof tussen officiële erkenning en effectieve participatiemogelijkheden. Jarenlang hebben ze strijd



gevochten om erkend te worden. Eens dit doel bereikt, wordt van lokale besturen terecht verwacht dat ze concrete inbreng en meerwaarde kunnen leveren in beleidsprocessen. Daar knelt het schoentje vaak want de capaciteitsontwikkeling van lokale besturen heeft geen gelijke tred gehouden met hun snelle doorbraak in de internationale samenwerking.

Een andere indicator betreft de graad van integratie in het *bepalen van de prioriteiten van de ontwikkelings-samenwerking* in een gegeven land. Het beeld van de onvoltooide symfonie kan hier eveneens gebruikt worden. In de praktijk worden hier en daar schuchtere pogingen ondernomen om lokale besturen te betrekken bij de programmatie van de hulpverlening voor een bepaald land. Maar al bij al lijkt het meer op gerommel in de marge dan op een serieuze participatie. De ervaring met de deelname van lokale besturen in de programmatie van de Europese ontwikkelingssamenwerking illustreert dit ten volle. Het eerder vermelde Akkoord van Cotonou was aanvankelijk eerder vaag over de rol van lokale besturen in de programmatie van de hulp. De focus lag eerder op de *niet-statelijke actoren*, aan wie formeel het recht werd toegekend om betrokken te worden bij de keuze van hulpprioriteiten. Bij de revisie van het Akkoord van Cotonou (2005) werd dit privilege echter uitgebreid tot lokale besturen. Maar de daardoor geschapen verwachtingen worden vooralsnog niet ingelost. De participatie van lokale besturen blijft grotendeels een dode letter, mede door gebrek aan politieke wil en *incentives* tot verandering bij de officiële partijen.

Wat de *toegang tot donorfondsen* betreft zijn er de voorbije jaren openingen ontstaan in het vrij gesloten circuit van de ontwikkelingssamenwerking. Dit geldt onder meer voor de nationale hulpverleningsplannen die aan landen worden toegekend. Indien de programmatie dit toelaat, kunnen lokale besturen in aanmerking komen voor het verwerven van fondsen, hetzij voor het financieren van lokale ontwikkelingsprocessen, hetzij als 'uitvoerders' van nationaal/sectoraal beleid. Ook thematische begrotingslijnen bieden nieuwe kansen. Zo beschikt de Europese ontwikkelingssamenwerking sinds 2006 voor het eerst over een specifieke budgetlijn voor het financieren van initiatieven die uitgaan van *Non-State Actors and Local Authorities*. Een andere financieringsbron die steeds meer aan belang wint betreft de zgn. *gedecentraliseerde samenwerking*. Lidstaten van de EU en regio's (zoals Vlaanderen) verlenen steun aan samenwerkingsverbanden die gesmeed worden tussen steden en gemeenten in Noord en Zuid,⁹ die onder meer kunnen aangewend worden voor capaci-

teitsopbouw. Dit zijn veelbelovende evoluties maar globaal gezien blijven de lokale besturen marginale spelers in de internationale hulpstromen. Dit heeft veel te maken met concurrentie op de hulpmarkt. Zo ontvangen nationale overheden steeds meer donorgeld om de decentralisatieprocessen te ondersteunen, maar ze zijn niet bepaald scheutig om die fondsen te delen met lokale besturen. Ook de begrotings- of budgetsteun – die steeds meer aan populariteit wint als bevoorrechte hulpmodaliteit – wordt angstvallig onder centrale controle gehouden, dit ondanks toenemende druk van lokale besturen om een deel van die koek te ontvangen voor de uitvoering van gedecentraliseerde competenties.

Uitdagingen

In vele opzichten kan de doorbraak van de lokale besturen als actor in de internationale samenwerking beschouwd worden als een soort *uitgestelde revolutie*. Want lokale besturen (in al hun diversiteit) waren natuurlijk reeds lang een gevestigde institutionele speler in het politieke landschap in ontwikkelingslanden. Alleen werd hun potentiële meerwaarde in (lokale) ontwikkelingsprocessen lang in de kiem gesmoord door centraliserende tendensen bij nationale overheden en donoren.

Lokale besturen zijn uit hun sluimerend bestaan ontwaakt. Zij profileren zich op diverse niveaus als actoren met specifieke bevoegdheden, die klaar zijn om hun verantwoordelijkheid in het ontwikkelingsproces daadwerkelijk op te nemen. De eerste stappen zijn daartoe gezet. In het volgende decennium dient deze rol en meerwaarde van lokale besturen verder geconsolideerd en coherent verankerd te worden in het globale stelsel van de internationale samenwerking.

Dit brengt een reeks uitdagingen met zich mee. Vooreerst dringt een meer doorgedreven en volwaardige erkenning van de rol en plaats van lokale besturen zich op bij de andere actoren van de internationale samenwerking. Het belang van lokale besturen wordt nog al te vaak onderschat of gereduceerd tot een alternatief hulpkanaal. Voorts is een grotere coherentie nodig in de interventies van donoren, waarbij de legitieme rol van lokale besturen niet omzeild wordt maar eerder actief ondersteund wordt. Ten slotte zijn verdere investeringen in institutieopbouw fundamenteel. In vele landen zijn lokale besturen nog fragiele instellingen. Donoren (ook regio's en steden en gemeenten) kunnen een cruciale rol spe-



len in de consolidatie van lokale besturen als legitieme en effectieve actoren in ontwikkelings- en samenwerkingsprocessen.

Noten

- 1 De auteur is sinds 1990 verbonden aan het 'European Centre for Development Policy Management' (ECDPM), een onafhankelijke stichting werkzaam op het vlak van het beleid en de praktijk van Europese ontwikkelingssamenwerking. In ECDPM heeft de auteur zich de voorbije jaren vooral toegepast op thema's zoals goed bestuur, democratie, decentralisatie, de rol van de civiele maatschappij en institutionele ontwikkeling. Voor hij ECDPM verwoegde was de auteur werkzaam als ambtenaar bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers, het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen (België) en het Centrum voor Derde Wereld Studies (RUG).
- 2 Ontmoeting tussen Kofi Annan en een delegatie van de United Cities and Local Governments, 8 September 2005. Zie www.cities-localgovernments.org.
- 3 UCLG werd opgericht door de samensmelting van bestaande globale netwerken van lokale besturen zoals de *International Union of Local Authorities* (IULA), de *United Towns Organisation* (UTO) en Metropolis.
- 4 De term 'niet-staatsactoren' kwam in voege nadat het begrip 'civiele maatschappij' formeel werd uitgebreid tot andere actoren dan de traditionele niet-gouvernementele organisaties (NGO's). Een typisch voorbeeld betreft het Akkoord van Cotonou tussen de EU en de zgn. ACS-landen (Afrika, Caraïben en de Stille Zuidzee), afgesloten in 2000. Het introduceert de notie 'niet-staatsactoren' waarmee verwezen wordt naar een brede waaier van maatschappelijke organisaties.
- 5 Zo besteedt het *African Charter on Democracy, Elections and Governance* van de Afrikaanse Unie (aangenomen door de Algemene Vergadering, Addis Ababa, Ethiopia, 30 Januari 2007) nauwelijks aandacht aan de dimensie 'local governance'.
- 6 The United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT).
- 7 Zie het Cardoso rapport: *United Nations-Civil Society Relations*, A/58/817, 2004.
- 8 EUROPEAN COMMISSION, *European Governance. A White Paper*, COM (2001) 428 final, 2001.
- 9 Voor een overzicht zie: J. BOSSUYT, "Policies and instruments from EU Member States and the Commission in support of Decentralised Co-operation: A Comparative Analysis", in *Anuario de la Cooperación Descentralizada*, OCD. Barcelona, 2007.

Het hobbelige middenveld

door Rudy DE MEYER¹

In dit stukje hebben we het kort over de plaats van de NGO's op het snel veranderende internationaal toneel, in de Noord-Zuid verhoudingen, en in het recente debat rond zin en onzin van ontwikkelingssamenwerking. We verbreden af en toe wel eens naar het ruimere 'middenveld', maar door de band genomen is zelfs de smallere groep van NGO's al een zeer bonte bende die moeilijk in algemene uitspraken te vatten is. We schatten even in hoe zwaar ze (we) wegen, lijsten enkele trends op die de werking van de NGO's kunnen versterken of ondermijnen, en eindigen met een paar suggesties. Veel hooi dus op een klein vorkje, met vooraf al excuses voor te hoge of veralgemenende uitspraken

In een nieuwe wereld

Het decor voor het internationaal beleid en voor de ontwikkelingssamenwerking is in de voorbije jaren grondig dooreengeschied. Het gaat daarbij vaak om trends die al jaren aan de gang zijn. Ze komen nu,

onder andere door de financiële crisis, aan de oppervlakte.

Het machtsmonopolie van de grote oude machtsblokken is minstens gedeeltelijk en waarschijnlijk onomkeerbaar doorbroken. De G8 is veel van zijn prestige en een deel van zijn macht verloren. De oude 8 proberen via uitbreiding naar G20's en met percentagepunten in de stemmacht in IMF en Wereldbank de goodwill en de partijdigheid van de nieuwe groeipolen zoals China, India en Brazilië af te kopen. Het gaat, denk ik, nog maar om de eerste schermutselingen in een machtsstrijd die in de komende tientallen jaren zal worden uitgevochten. China stelt in verschillende fora, op een voorlopig vrij discrete manier de positie van de dollar als wereldmunt in vraag. Misschien is dat wel de zwaarste aanslag die je op dit ogenblik op de VS macht kan doen. Tegelijk is China, met zowat \$ 800 miljard de grootste houder van Amerikaanse waardepapieren. De wereld wordt niet noodzakelijk eenvoudiger.

Wat de economische en politieke opkomst van zuidelijke groeipolen voor de rest van de wereld gaat



betekenen is nu nog moeilijk te voorspellen. Er komt allicht groei van de Zuid-Zuid handel en investeringen. Internationale instellingen zullen zich grondig moeten aanpassen aan de veranderde machtsverhoudingen en komen daardoor waarschijnlijk in een vrij lange onzekere overgangsperiode met gevaarlijke stuiptrekkingen. De Verenigde Naties zouden in dat spel opnieuw een sterkere rol kunnen en moeten spelen, maar lijken momenteel niet in staat om effectief terrein terug te winnen. Er zal in analyses en in het politiek discours meer aandacht gaan naar de interne ongelijkheid binnen landen in Noord en Zuid. De al wankelende eenheid van de groep derdewereldlanden komt steeds sterker onder druk. Het politiek gewicht van de 60 tot 90 echt arme landen daalt. Ontwikkelingssamenwerking in strikte zin wordt daardoor waarschijnlijk steeds meer geconcentreerd op Afrikaanse en andere 'minst ontwikkelde landen', of op politieke bondgenoten. Ze wordt waarschijnlijk steeds marginaler in het geheel van internationale stromen en verhoudingen. De donorgroep wordt groter en diverser zowel bij de supergrote als bij de superkleine actoren, en is steeds minder te binden in één paradigma of één gecoördineerd verhaal. In die zin wordt het hele debat over de efficiëntie van de hulp een belangrijk aandachtspunt in een steeds kleiner hoekje.

Europa wordt groter, maar intern nog minder coherent. Het probeert vruchteloos de interne en externe migratie af te remmen. Het verliest aan gewicht en potentieel in de wereld economie, en krijgt intern af te rekenen met steeds scherpere sociale spanning.

Voeg daarbij nog de steeds meer dwingende en dringende nood aan vergaande maatregelen om de klimaatverandering af te remmen, en je hebt een uiterst boeiend en explosief mengsel dat ook op het middenveld strategische herschikking nodig maakt.

34

Alle verhoudingen in acht genomen

Laten we even enkele zaken in proportie zetten:

Ontwikkeling op gang krijgen voor de hele wereldbevolking is een gigantische opdracht. Zelfs het realiseren van de millenniumdoelen, klinkt vijf jaar voor streefdatum 2015 nog altijd utopisch. Toch zijn die MDG's eigenlijk niet meer dan een aantal technisch zeer haalbare minimale middellange termijnobjectieven die om politieke redenen en door scheve machtsverhoudingen waarschijnlijk niet worden gehaald.

In de ontwikkeling speelt ontwikkelingssamenwerking een reële maar zeer bescheiden en niet per definitie positieve rol. Ontwikkelingssamenwerking is

niet de drijvende kracht achter grote bewegingen in de wereldgeschiedenis. Ontwikkelingssamenwerking is nauwelijks een verklarende factor voor de grote pieken en dalen in economische en sociale ontwikkeling in de voorbije decennia, ook niet in ontwikkelingslanden. De grote verschuivingen hangen veel meer vast aan onderliggende zwaardere economische, sociale en culturele trends en gebeurtenissen. In die zin doen analyses die de schuld van de onderontwikkeling bijna volledig op rekening van ontwikkelingssamenwerking schrijven deze sector te veel eer aan.

Dat betekent niet dat ontwikkelingssamenwerking als factor niets voorstelt. Ontwikkelingssamenwerking verscherpt of tempert onderliggende trends. Ze heeft soms gezorgd voor sociale correcties en ademruimte. Ze kan, in bepaalde gevallen ruimte scheppen voor experimenten en alternatieven. Ze kan ideeën leveren die gaan gisten, verandering versnellen of een beetje van richting doen veranderen. En je kan er niet omheen dat geld uit ontwikkelingssamenwerking heel zwaar doorweegt in de middenpot van arme ontwikkelingslanden. Armste landen die meer deviezen halen uit ontwikkelingssamenwerking dan uit export van hun producten zijn eerder regel dan uitzondering.

Jammer genoeg kan je bij het opmaken van een algemene balans niet per definitie alle ontwikkelingssamenwerking aan de batenkant zetten. Een deel van het geld verdween immers in bodemloze putten, als losgeld voor dictators, of als voer voor witte olifanten. De ODA² werd soms, bijvoorbeeld in de jaren 80 en 90, ook wel misbruikt als glijmiddel of verbandkistje voor ronduit slechte economische en politieke interventies. Maar zoals gezegd, het beeld is divers en genuanceerd.

In de ontwikkelingssamenwerking zelf zijn de NGO's geen hoofdrolspeler. De grote beslissingen vallen op ministeries van financiën, begroting, buitenlandse zaken en ontwikkelingssamenwerking, of in de beheerraden en secretariaten van grote internationale instellingen.

Uit de kluiten gewassen dwergen

Dat betekent alweer niet dat we onszelf als NGO's en als breder middenveld dat zich met het ontwikkelingsbeleid wil bemoeien, moeten wegcijferen. Wat middelen betreft zitten de grootste NGO's zowat op het niveau van de bilaterale samenwerking van een kleine officiële donor zoals België. (consortia zoals 'Alliantie 2015' of de 'Oxfam groep internationaal' zitten in de buurt van het half miljard euro per jaar).



Dat zijn geen kruimels meer. Binnen een aantal ontwikkelingslanden zijn samenwerkingsverbanden van lokale en internationale NGO's verantwoordelijk voor essentiële delen van de sociale dienstverlening. Politiek hebben NGO's in de voorbije decennia een aanwijsbare invloed gehad op het jargon en op een stukje van het echte beleid van de officiële donoren nationaal en internationaal. Binnen gespecialiseerde NGO's en internationale netwerken is dossierkennis en expertise opgebouwd die zonder veel moeite de vergelijking met die in officiële ontwikkelingsadministraties of -kabinetten doorstaat. Wat politiek gewicht betreft hebben NGO's, en de civiele maatschappijorganisaties in het algemeen wel aan spiermassa en schouderbreedte gewonnen in de voorbije 30 jaar.

Rond dossiers zoals het schuldenprobleem, het beleid van de EU of IMF en Wereldbank, internationale handel en WTO onderhandelingen, landbouw, of de efficiëntie van de hulp hebben NGO's met hun internationale netwerken een stevige reputatie opgebouwd en werden ook punten gescoord. In de meeste internationale instellingen, ook bij IMF en Wereldbank, zijn er intussen procedures en statuten voorzien voor inbreng van de NGO's en andere stukken van de civiele maatschappij. Al moeten we de reële impact van al die consultatieprocessen ook weer niet overschatten.

Heel wat 'nieuwe' ideeën en methoden die na een lange incubatietijd *mainstream* zijn geworden werden vanuit NGO's of andere sociale organisaties gelanceerd.

Dat alles is misschien reden voor bescheiden trots, maar zeker niet voor jubelgezangen. Het armoedeprobleem is niet opgelost. Het onrecht is niet uitgeroeid. Het is ook niet allemaal ramp en treurnis. Op een aantal sociale indicatoren werd in de loop van de voorbije jaren vooruitgang geboekt. Het millenniumrapport 2008 van de VN inventariseerde onder andere vooruitgang in de strijd tegen moedersterfte in de kraamperiode, tegen kindersterfte, voor meer toegang tot het lager onderwijs ook voor meisjes. De schaduwkant is dan weer dat veel van de vooruitgang van de voorbije tijd in één klap wordt weggeveegd door een financiële crisis van wereldformaat en menselijke, grotendeels westerse makelij. Volgens hetzelfde VN rapport 2009 was de honger alweer toegenomen (voor het eerst sinds lang), was de kindersterfte gestegen (de Wereldbank schat dat alleen door de crisis tussen nu en 2015 per jaar 200.000 tot 400.000 kinderen meer zullen sterven) en sterven terug meer moeders in het kraambed. Armoede heeft nog een toekomst.

Stormkraai en kruidenier

NGO's doen zowat van alles. In België alleen al vind je het hele gamma van scherpe aanklacht en protestacties tegen wantoestanden en slecht beleid, over ontwikkelingseducatie in de lagere school, groot-scheepse noodhulp in ramptoestanden, professionele technische en organisatorische ondersteuning van initiatieven en programma's in het zuiden, concrete groep tot groep solidariteitsacties, tot bijna individuele hulpverlening en het persoonlijk afleveren van afgedankte computerschermen op het 'terrein'.

In een tekst van het 'toekomstcongres' van de Vlaamse NGO's in 2009, vind je het volgende lijstje van grote opdrachten: (i) Educatie en overtuigingswerk hier in België, (ii) Druk op overheid en bedrijven; (iii) Het uitwerken en uitvoeren van programma's voor structurele verbetering van leefomstandigheden van vooral kansarme groepen in ontwikkelingslanden; (iv) Directe steun in noodsituaties; (v) Steun aan lokale structuren en capaciteit in ontwikkelingslanden; (vi) Vanuit de dichte contacten met partners wereldwijd snel nieuwe ideeën en dreigende problemen detecteren en aanpakken. En NGO's doen nog wel dingen die moeilijk in een van de bovenstaande vakjes te duwen zijn.

Het verschil tussen verscheidenheid en versnippering

Het heterogeen opdrachtenpakket ligt verspreid over een massa organisaties. In België alleen al loopt het in de honderden. Op zich is er niets mis met veelheid en verscheidenheid. Ook de klein- of grootschaligheid is niet per definitie een criterium. In het palmares dat de NGO's kunnen voorleggen hebben kleine sterk inhoudelijk of geografisch gespecialiseerde organisaties een meer dan behoorlijk aandeel. Ook voor ontwikkelingseducatie bijvoorbeeld is er iets te zeggen voor lokaal sterk ingeplante organisaties die het brede ontwikkelingsverhaal goed kunnen afstemmen op wat er ter plaatse leeft en verwacht wordt.

De schaduwkant van deze bonte verscheidenheid is een versnippering van krachten waarin vaak veel energie middelen en kansen verloren gaan. Het verlies zit hem dan vooral in te weinig afstemming, in gebrek aan goed afgesproken taakverdeling, in eensoms wat kortzichtige verdediging van institutionele belangen, in gebrek aan continuïteit van de acties, in individueel opboksen tegen toenemende bureaucratische druk van de overheid, enz.

De kunst zal zijn om krachten te bundelen zonder te stranden in overgeplande, platgepalaverde, te com-



plexe en logge samenwerkingsverbanden. Maar tot daarvoor een toverformule wordt gevonden blijft het wat vallen en opstaan.

Het belang van een visie: het draait om macht

De verscheidenheid maakt de nood aan een gezamenlijke visie sterker. Die visie moet open en flexibel genoeg zijn, maar zou toch een toetsbare richtlijn voor acties en initiatieven moeten leveren.

Het gros van de NGO's onderschrijft of kan zich min of meer vinden in de uitgangspunten van het 11.11.11 handvest. Heel grof samengevat staat daarin dat ontwikkeling geen gunst is maar een recht van iedereen. Dat dit streefdoel voor een groot deel van de mensheid buiten bereik blijft is grotendeels te wijten aan ongelijke machtsverhoudingen van lokaal tot internationaal niveau. Die vaststelling dwingt tot actie, tot opbouw van tegenmacht en uitwerken van valabele alternatieven. Door onze positie in klein tot middelgrote organisaties in een piepklein land zijn we zonder meer gedwongen tot werk via bredere allianties, met andere sociale bewegingen in eigen land en buitenland. Zuidelijke partners zijn daarin een belangrijk onderdeel. Dat maakt ons tot onderdeel van een wereldwijde door een brede basis gesteunde beweging met, zeker in de eerstkomende tijd, nog een sterke Noord-Zuid specialisatie.

Essentieel is dat wat NGO's en anderen doen de machtsbalans in goede zin beïnvloedt. Dat laat dan nog plaats voor heel uiteenlopende en in de realiteit soms zelfs moeilijk compatibel te maken strategieën. Tegelijk is de 'machtsstoets' voor initiatieven en voorstellen broodnodig en vaak concreter en scherper te maken dan men zou denken.

zich zijn ze in hun eigen maatschappij immers niet echt een machtsfactor van doorslaggevende betekenis. NGO's verdedigen niet direct de belangen van een of andere grote groep landgenoten. Dat maakt dat we, in Belgisch perspectief, in het beste geval sterk doorwegen op lichte dossiers. Proef op de som is nagaan hoe zwaar Noord-Zuid kwesties doorwegen op een gemiddelde verkiezing in ons land.

Nu zijn Vlaamse NGO's wat samenwerkingsverbanden niet aan hun proefstuk toe. Er is stilaan een stevige traditie van gemeenschappelijke campagnes zoals de campagne '2015 ... de tijd loopt' waar we gezamenlijk op de bres staan voor de realisatie van méér dan de millenniumdoelen. Tot half 2010 voeren we in dat kader actie voor waardig werk, samen met de drie vakbonden.

Internationaal hebben we in verhouding tot de omvang van België een meer dan proportionele aanwezigheid in internationale netwerken. Dat geldt voor de internationale families zoals Cidse (Broederlijk Delen en equivalente organisaties) en Oxfam internationaal. Dat geldt ook voor thematische netwerken zoals Eurodad (met een stevige reputatie wat het schuldenprobleem betreft) of *Seattle to Brussels* (waar werk rond internationale handel wordt gecoördineerd) en voor representatieve netwerken zoals de Europese koepel Concord.

We hebben het bij 11.11.11 eens nageteld en we zitten, alle intensiteitsniveaus door elkaar gerekend, in zowat 30 internationale netwerken. Dat betekent eigenlijk dat we voor bijna elk aspect van onze werking een internationaal verlengstuk hebben. Ook de andere grotere Belgische NGO's zullen wel ongeveer rond dat cijfer zitten en het is niks teveel.

Een van de grote opdrachten in komende jaren is het sterker en efficiënter maken van deze internationale samenwerking. Heel belangrijk daarbij is de rol en de inbreng van zuidelijke partners en netwerken. Binnen dezelfde internationale netwerken kunnen we samen met zuidelijke partners analyses maken, eisen formuleren en acties voeren, zonder dat de relaties vervormd worden door financiële afhankelijkheid. Misschien is dat wel de 'best mogelijke' vorm van samenwerking die we voorlopig kunnen bedenken en realiseren. Ook daar vertrekken we niet van nul. De input van zuidelijke mensen en organisaties rond het schuldenprobleem, rond handelsakkoorden, of rond de aanpak van de financiële crisis is nu al vaak bepalend voor de standpunten die in internationale netwerken worden ingenomen. Er moet zeker nog gewerkt worden aan de inplanting en representativiteit van de organisaties uit Noord en Zuid die de kern van de internationale netwerken uitmaken. Vermijden dat we daar in een interessante dialoog van jetsetorganisaties terecht komen blijft een constant

Niet alleen: het essentiële belang van allianties

Het gonst allemaal mooi, opbouw van tegenmacht en dat soort dingen. In de dagelijkse praktijk is het doorgaans ploeteren en zwoegen. De 'nieuwe mens' staat niet afgeborsteld achter de hoek op ons te wachten. Samenwerkingsverbanden, of ze nu binnenlands of internationaal spelen, zijn door de band genomen zeer arbeidsintensief, vragen om tijd en middelen en zijn op de dalmomenten behoorlijk frustrerend.

Toch is voor Vlaamse (en bij uitbreiding Europese en westerse) NGO's het werken in bredere maatschappelijk sterkere allianties een absolute noodzaak. Op



aandachtspunt. Maar goed, met een beetje goede wil en volgehouden inspanning hebben we een wereldwijd netwerk van contactpunten, informanten en bondgenoten dat velen ons benijden.

Moeilijke tijden

De NGO's hebben, alle verhoudingen in acht genomen, een aantal troeven in de hand om in de komende jaren een rol van betekenis te spelen. Maar de resultaten zullen ons niet als rijpe vruchten in de schoot vallen. Op een aantal punten zit de wind niet mee.

We zijn niet zo goed in het doorzien en voorzien van grote geopolitiek scenario's. In een tijd van grote veranderingen in de internationale verhoudingen én in de internationale instellingen is dat een zwakke plek. Zeker als je qua denktrant en basis ingebed zit in een wat stuurloos en tanend continent.

De relatie met de overheid lijkt de jongste jaren wat te verzuren. Dat is geen privilege van de Belgische NGO's. In vroeger NGO-droomland Nederland hakt Minister voor Ontwikkelingssamenwerking Koenders hard in op de 'draagvlak'-NGO's. In België betekent het onder andere dat medefinanciering steeds meer gezien wordt als een gunst van de overheid dan als een terecht afgedwongen recht. Onder de vlag van de Verklaring van Parijs en het ACCRA actieplan m.b.t. de effectiviteit van de hulp zijn er pogingen om via criteria en specifieke budgetlijnen NGO's sterker in te passen in de officiële samenwerking. Het gevaar van instrumentalisering is reëel. Dat maakt ook dat uit wantrouwen en tegenreactie reële kansen op synergie en meer nut op het terrein worden gemist. Het akkoord dat enkele maanden geleden over dit soort zaken tussen de NGO's en de bevoegde minister werd afgesloten lijkt evenwichtig. Het koppelt bijvoorbeeld engagementen van de NGO's i.v.m. hun concentratie van middelen en op landen aan de belofte van de overheid om de norm van 0,7% van het BBP voor ontwikkelingssamenwerking te halen, om een coherent ontwikkelingsgericht beleid te voeren, om de NGO's systematisch te consulteren en om de in de voorbije jaren opgebouwde administratieve rompslomp in te dijen. Maar veel zal afhangen van de manier waarop het akkoord aan beide kanten wordt gelezen, geïnterpreteerd en gerespecteerd.

Er zit blijkbaar ook wat sleet op het grote vertrouwen van de publieke opinie in de werking en het nut van de NGO's. NGO's scoren in internationale enquêtes nog altijd hoger wat betrouwbaarheid betreft dan eender welke andere groep, parlementairen en kerk-

leiders inclusief. Toch wordt er de jongste jaren aan dat betrouwbaar imago geknabbeld. NGO's delen in de 'zin of onzin' malaise van de ontwikkelingssamenwerking in het algemeen. Ze worden onder vuur genomen door de overheid. Ze worden uitgedaagd door academici die vinden dat de NGO's zich meer moeten inpassen in de donorcoördinatie én zich tegelijk kritischer opstellen. En dan zijn er nog de platvloerse op halve verhalen en hele verzinsels gebaseerde aanvallen vanwege mensen die de sector om ideologische of politieke redenen in diskrediet willen brengen. De positieve kant van de zaak is dat de NGO's meer investeren in duidelijke communicatie met hun basis en het publiek over wat ze wel en niet doen en waarom.

De traditionele NGO's zullen in de komende jaren ook rekening moeten houden met nieuwe stemmen in het eigen kamp. De zogenaamde 4de pijler groepeerde een hele lijst niet altijd vergelijkbare organisaties en initiatieven. Het stuk van de 4de pijler waar het hier vooral om gaat zijn de spontane particuliere initiatieven die direct aansluiten bij de verwachtingen van het grote publiek. Deze initiatieven worden talrijker en belangrijker; en werken nog grotendeels los van het NGO-circuit. Mijn verwachting is dat de nu al onduidelijke grens tussen de 3de pijler (de 'erkende' NGO's) en de 4de nog verder zal vervagen, maar dat zowel pijler drie als vier hun degelijkheid en duurzaamheid sluitender zullen moeten bewijzen. Het blijft belangrijk dat initiatieven niet enkel op goede intenties maar ook op concrete gevolgen worden getoetst.

En de VN: steun ondanks alles?

We hebben het nog even over onze hoge verwachtingen m.b.t. de Verenigde Naties. De Verenigde Naties zijn sinds lang de hoeksteen en referentiepunt voor onze werking rond internationale instellingen. Blijven zij dat ook in de nieuwe wereldsituatie?

Het verdedigen van het mandaat van de VN, en het aan hen toewijzen van bevoegdheden en functies rond nieuwe onderwerpen was jarenlang een automatisme in het NGO-werk. Doorheen de voorbije decennia hebben we VN-entiteiten zoals UNCTAD door dik en dun verdedigd tegen de mandaathonger van IMF, Wereldbank en de Wereldhandelsorganisatie. We probeerden tegenwerk te bieden tegen de soms openlijke VN-boycot vanwege de westerse landen.

De liefde werd soms wel en soms niet beantwoord. In principe wordt het belang van de civiele maatschap-



pij in ontwikkeling binnen de VN zonder meer erkend. De NGO's en de andere organisaties van de civiele maatschappij (in VN termen gaat het dan om NGO's en vakbonden, maar ook om organisaties van het bedrijfsleven) kregen in de loop van de jaren een beperkte plaats in raden, consultatieprocessen en wat spreekijd in vergaderingen en conferenties. In de praktijk blijft de VN het moeilijk hebben om niet-gouvernementele actoren een plaats en een rol te geven.

Ook van NGO kant werd de liefde soms wat koeltjes. Door de band genomen blijft de steun aan de VN bestaan. Maar het blinde vertrouwen en de automatische steun is er niet meer. Daarvoor botsten de NGO's te dikwijls op de beperkingen van de VN. De communicatie binnen en tussen VN diensten is soms erg stroef. De bureaucratie is er soms te snijden. VN besluiten zijn per definitie compromissen en gaan wel eens ten onder aan wolligheid. Naarmate vooral het socio-economische mandaat van de VN werd uitgehold gingen NGO's meer tijd en middelen investeren in het monitoren en beïnvloeden van de gespecialiseerde instellingen zoals IMF en Wereldbank. Bovendien gingen VN organisaties (allicht ook uit zelfbehoud) gedeeltelijk standpunten van de gespecialiseerde instellingen overnemen.

Nu die instellingen door de financiële crisis klappen hebben gekregen stelt de vraag naar de rol en de positie van de VN zich weer volop. De crisis heeft duidelijk getoond dat er op verschillende terreinen nood is aan een sterkere regulering van de privé-actoren in de wereldeconomie. De vraag waar het overzicht en de coördinatie van die regulering terecht komt is buitenmate belangrijk. Ruwweg zou ik denken dat we moeten uitkomen bij een meer gedecentraliseerd beleid per regio, met een sterke coördinerende rol van de VN die ondersteund wordt door een versterkte socio-economische poot. De VN moet dan wel zorgen voor meer interne efficiëntie en moet daarbij kunnen rekenen op nieuwe instellingen zoals een internationale belastingorganisatie en een socio-economische Veiligheidsraad voor echt crisisbeleid. Het IMF en de Wereldbank moeten ondersteunen, diep hervormd en gedemocratiseerd, maar in een ondergeschikte rol. In het huidige beleid, en in het denken van de Europese en Belgische diplomatie is dat vloeien in de kerk. Er moet nog heel wat gebeuren. Westerse diplomaten zijn doorgaans ronduit cynisch over de VN. Er moet nog een grote inspanning komen van de VN-instellingen zelf. En we moeten toegeven dat te weinig NGO's of organisaties op het middenveld zich ingraven in dit soms frustrerend en saai ogend werk i.v.m. institutionele kwesties.

En dan?



We weten in de komende jaren wel wat doen. We hernemen even het lijstje:

We versterken in samenwerking met internationale instellingen en universiteiten zowel onze capaciteit om te analyseren als vooruit te kijken rond de grote economische en geopolitieke trends om beter op veranderingen in te spelen

We investeren meer in internationale samenwerkingsverbanden. De prioriteit gaat daar naar netwerken die inwerken op het EU beleid, en naar internationale netwerken waarin samenwerking met zuidelijke partners is geïntegreerd.

We zoeken zelf naar nog sterkere vormen en methodes voor samenwerking in Noord en Zuid. Dat betekent ook dat we sterker moeten inzetten op werkvormen en structuren die echte systematische samenwerking tussen Noordelijke en Zuidelijke partners mogelijk maakt en stimuleert.

Met de NGO's en andere sociale organisaties werken we aan bundeling van krachten zonder grote procedures en overlegoverlast.

We doen op eigen initiatief ons deel van het werk rond effectiviteit van de hulp, maar voeren de druk op rond de coherentie van het overheidsbeleid.

We investeren meer in werk rond institutionele kwesties in eerste instantie rond de beperking van de rol van IMF en Wereldbank en de rehabilitatie (en reorganisatie) van de VN. Die krijgt een sterkere rol met meer interne communicatie en efficiëntie én met bijkomende noodzakelijke units.

De basis blijft uiteindelijk de basis. Al ons werk zal op termijn uitdrogen als er niet minstens passieve steun blijft komen van een groot deel van de publieke opinie, en als ons werk niet gedragen wordt door de actieve steun van vrijwilligers. Dat betekent onder andere actieve allianties met de frisse kant van de 4de pijler. We moeten ook zelf zorgen voor een sterke werking en goede begrijpelijke informatie daarover. Maar we zullen ons ook duidelijker moeten positioneren in de grote debatten die de mensen hier in onze eigen maatschappij bezig houden. Welke standpunten en suggesties hebben we rond armoede hier, werk, milieu, migratie, racisme, enz. Ook dat wordt een must voor de geloofwaardigheid en de slagkracht van de ontwikkelings-NGO's.

Noten

- 1 Hoofd beleidsdienst 11.11.11.
- 2 ODA staat voor Official Development Assistance of officiële ontwikkelingshulp.

Economie, vrede en ontwikkeling

door Philip NAUWELAERTS¹

Dit artikel wordt in twee delen opgesplitst: eerst over de visie van Jan Tinbergen en de rol van economen in het vredesdebat; als tweede komt de rol van het bedrijfsleven, de economische motor bij uitstek, bij de conflictpreventie en het vredesproces.

Het verband tussen economie, vrede en ontwikkeling

Het is de eerste Nobelprijslaureaat Economie, Jan Tinbergen, die baanbrekend werk heeft verricht om economen erop te wijzen dat economische ontwikkeling slechts mogelijk is in een vredesomgeving. Economie, vrede en ontwikkeling gaan samen. Daarom wordt hier aandacht besteed aan de standpunten van Jan Tinbergen.

Tinbergen kreeg de Nobelprijs economie in 1969 omdat hij mathematische modellen gebruikte om economische problemen te beschrijven. Mathemtica is een internationale taal die begrepen en aanvaard wordt over ideologische grenzen heen.

Zijn uitspraak dat “oorlogsvoering het menselijk welzijn zodanig beïnvloedt dat economen hun stem ertegen moeten verheffen” was vernieuwend in de zin dat nu ook economen betrokken werden bij het streven naar vrede; dit is dan ook het motto geworden van de vereniging *Economen voor vrede en veiligheid* in 1988 gesticht door Robert Schwartz en waarvan Tinbergen één van de bestuursleden werd.²

Jan Tinbergen stelde een aantal principes op van economische analyse die tot vrede kunnen bijdragen; drie ervan worden hier behandeld: 1) het optimale niveau voor besluitvorming, 2) transferten van middelen als contributie tot vrede en 3) het versterken van de Verenigde Naties.³

Het optimale niveau voor besluitvorming

Om dit niveau te bereiken, is het noodzakelijk dat degenen die door de beslissingen geïmplementeerd worden ook bij de besluitvorming betrokken worden. Dit wordt best bereikt door een democratische besluitvorming. Het impliceert tevens dat problemen van oorlogspreventie slechts op transnationaal niveau

kunnen aangepakt worden: op regionaal niveau voor regionale problemen en op globaal niveau voor preventie van nucleaire oorlogsvoering die heel de aarde aanbelangen.

Sommige beslissingen die vandaag op nationaal niveau worden genomen, kunnen ook regionaal opgelost worden. Zo kan het taalgebruik op school lokaal beslist worden en moet dit niet door de nationale overheid. Bijvoorbeeld in 1956 beloofde presidentskandidaat Banderanaïke van Sri Lanka om het Sinhalees, dat door 75% van de bevolking gesproken wordt, tot enige officiële taal te maken en hij won gemakkelijk de verkiezingen. Maar dit was de aanleiding van veel verzet vanwege de 18% Tamils en had een jarenlang conflict tot gevolg. Indien de Tamils een grotere autonomie hadden verkregen, ingegrepen de keuze van hun taal om zaken te doen, was het zeer waarschijnlijk dat dit eindeloze conflict had kunnen vermeden worden.

Zwitserland drukt schoolboeken in 5 dialecten van het Romaans, een taal gesproken door minder dan 1% van de bevolking. Het lijkt verspilling, maar is veel goedkoper dan een oorlog te voeren.

Sommige beslissingen daarentegen vereisen een globale aanpak. Milieu kan niet door een land afzonderlijk afgehandeld worden. Een internationaal agentschap opstellen om de ozonlaag te sparen neemt de macht van een nationale staat niet weg, integendeel geeft het de staten een meerwaarde omdat ze nu iets kunnen verwezenlijken waartoe ze vroeger niet in staat waren. Daarom is coöperatie nodig.

Transferten van middelen als contributie tot vrede

Om oorlog te vermijden is het noodzakelijk een actieve vredespolitiek te voeren die kan anticiperen op conflictsituaties te voorkomen. Eén van de mogelijke oorzaken van conflicten is de ongelijke verdeling van inkomen en rijkdom. Tinbergen (1990) pleitte voor het verminderen van de globale ongelijkheid. Dit is een moreel probleem, maar moet ook aangepakt worden wegens veiligheidsredenen, anders dreigt een massale migratiestroom van de derde naar de eerste wereld en zal het daar voor spanningen zorgen. Hij voegde eraan toe dat problemen van ontwikkeling, van milieu en veiligheid de oprichting van efficiënte internationale instellingen vereist.



Dit is ongetwijfeld de prioriteit voor Tinbergen. Hier zouden de problemen behandeld worden die niet op nationaal niveau opgelost worden, zoals peace-keeping, economische ontwikkeling, bescherming van het wereldmilieu. Een aantal problemen vereisen beslissingen op een globaal niveau: veiligheid, conflictresolutie, milieu, gezondheidszorg, bevolking, handel, financiën, opvoeding en verschillende aanverwante thema's. Universele organisaties bestaan om hieraan te beantwoorden, maar ze beschikken niet over de nodige middelen om hun taak naar behoren uit te voeren.

Eén van de punten die Tinbergen nauw aan het hart lagen, is het creëren van een 'Wereld-Schatkist' die projecten van wereldniveau kan financieren. Volgens hem bestaan er methodes om aan de nodige financiële middelen te raken: het taxeren van mijn-exploitatie in internationale wateren bijvoorbeeld. Zoals het nu is, gaan de opbrengsten naar de landen die er het eerst bij zijn of die het meeste macht hebben, wat gewoon een uitnodiging tot conflicten is. Andere inkomstenbronnen voor een wereldschatkist bestaan bijvoorbeeld uit de 'Tobin tax': een lage belasting op het wisselen van internationale valuta zodat ook grote korte termijn fluctuaties in wisselkoersen vermeden worden; ofwel een belasting op de internationale wapenhandel of een tax op CO₂-vervuiling. Deze suggesties hebben het voordeel dat ze een nuttig doel nastreven zoals het voorkomen van conflicten, stabilisering van het internationaal monetair systeem, verminderen van de wapenhandel en bescherming van het milieu. Bijkomend voordeel is dat men er ontwikkelingsprojecten mee kan financieren.

Het oprichten van internationale organisaties heeft het voordeel globale oplossingen voor problemen te kunnen vinden maar het heeft nog een voordeel: het kan oorlog voorkomen door politieke integratie. Vóór 1870 hebben de vorstendommen in Duitsland en Italië talrijke oorlogen uitgevochten; toen deze landen verenigd werden, eindigden de oorlogen. Na Wereldoorlog II kwam de Franse econoom en diplomaat Jean Monet tot de conclusie dat de beste manier om vrede op te bouwen, eruit bestond Frankrijk en Duitsland samen te brengen door vrijhandel voor kolen en staal. Deze overeenkomst voor Kolen en Staal vormde dan de basis voor de huidige Europese Unie, die een nieuwe oorlog tussen Frankrijk en Duitsland ondenkbaar maakt. Economische samenwerking tussen Oost- en West-Europa zorgt er dan weer voor dat de Koude Oorlog beëindigd werd.

Conclusie: economische welvaart en conflicten zijn volgens Tinbergen niet compatibel; de internationale impact hiervan betekent dat de Verenigde Naties een determinerende rol te spelen hebben en dat het belang van individuele staten daaraan ondergeschikt zou moeten zijn. De huidige conflicten en de houding van de grote mogendheden tonen spijtig genoeg aan dat we hier nog ver vandaan staan.

Bedrijven, vrede en ontwikkeling

Zeker in de ontwikkelingslanden met eerder zwakke staatsstructuren spelen bedrijven een rol in de ontwikkeling. Sinds het einde van de Koude Oorlog (1989-1990) heeft de globalisering en privatisering een *booming* effect teweeggebracht voor bedrijven, terwijl de zwakke staten dit ritme niet konden volgen. In sommige landen is het staatsbudget kleiner dan de omzet van de bedrijven, waardoor de bedrijven een macht vormen waaraan de overheid ondergeschikt wordt. De doelstellingen van bedrijven zijn niet steeds dezelfde als van de overheid: hoge winsten realiseren die dan geëxporteerd worden. Om dit doel te bereiken worden soms conflicten uitgelokt: sinds de invasie in Irak boeken de oliemaatschappijen hoge winsten, wat in deze periode van economische crisis niet evident is. Het lijkt weinig waarschijnlijk dat de oorlog in Irak om zuiver ideologische redenen zou gevoerd zijn, daarvoor is de druk van de economie op het beleid te groot. Waarschijnlijker is dat een combinatie van politieke en economische factoren die de Verenigde Staten ertoe gebracht hebben deze stap te zetten. De verweving van sommige politieke leiders met het bedrijfsleven is hier in Europa bijna niet meer denkbaar. De top van de overheid was er verbonden met bedrijven die in het naoorlogse Irak goede zaken hopen te doen. Daarnaast verloopt het vredesproces in Irak niet zoals verwacht, maar die nadelige gevolgen zijn niet ten laste van de bedrijven, wel van de overheid. Dit versterkt de opinie dat bedrijven vooral op winsten uit zijn, maar de kosten niet zelf willen dragen; ze geven tevens de indruk dat de humanitaire catastrofe die hieruit volgt, hen niet aanbelangt. De bedrijven meten zich een imago aan dat allesbehalve menselijk is; dit is geen algemeen verschijnsel, maar die bedrijven die een open-debatcultuur handhaven, zouden daar duidelijker voor moeten uitkomen; het zou hun imago ten goede komen. De vorige stelling dat bedrijven er alleen maar voordeel bij hebben in een vredessituatie te werken, moet dus genuanceerd worden en geldt misschien niet voor alle bedrijven.



Daarnaast kan men het voorbeeld van de Vietnamoorlog aanhalen: om zagezegd ideologische redenen, namelijk het communisme, maar vooral omdat men vreesde een belangrijke markt te verliezen, werd in de jaren zestig oorlog gevoerd tegen Vietnam. Na meer dan één miljoen Vietnamese en vijftigduizend Amerikaanse doden, hebben de Verenigde Staten zich onverrichter zake teruggetrokken. Dertig jaar later is duurzame ontwikkeling een feit en draaien de handelsrelaties tussen de Verenigde Staten en Vietnam op volle toeren. Het grote communistische gevaar waartegen toen gestreden werd, is nog steeds aan de macht maar heeft zich wel degelijk pragmatisch opgesteld en omgeturnd tot een valabele handelspartner. Het is dus een volledig nutteloze oorlog geweest. Zakendoen bevordert meer de vrede, omdat goede business slechts kan in een stabiele en vreedzame omgeving.

Bedrijven zouden daarom meer voor vrede moeten pleiten. Nu zwijgen ze en beschouwen ze deze discussie buiten hun werkterrein. Dit is onjuist. Ze moeten hun stem verheffen en laten weten dat je geen duurzame zaken kunt doen in een conflictsituatie. In ontwikkelingslanden zijn bedrijven dikwijls machtig, juist omdat de staat zwak is. Een reden temeer dus om zich niet afzijdig te houden in het debat rond vrede en stabiliteit.

Oorzaken van conflict

Oorlog wordt dikwijls verbonden aan de exploitatie van natuurlijke rijkdom. Collier en Hoeffler⁴ vinden een empirisch verband tussen export van grondstoffen en (burger)oorlog. Natuurlijke rijkdom is als een buit en die is dikwijls belangrijker dan het controleren van de staat. Dit verklaart waarom de controle over de staat minder prioritair is dan de controle over de grondstoffen. Zolang men deze buit ten gelde kan maken, gaat deze plundering verder en deze *warlord* competitie gaat door in de burgeroorlog, die meer weg heeft van middeleeuwse roversbendes dan van het streven naar een 'nieuwe' staat.⁵

Deze conflicten geven de indruk dat men naar een overwinning streeft, maar dit is niet zo. Oorlogvoerders streven ernaar het conflict te bestendigen alsook de buit die het oplevert. Daarom moet de financiering van de burgeroorlog aangepakt worden. Naast de opbrengst van grondstoffen zijn er nog bronnen van inkomsten: giften en leningen van ondernemingen, belasting op de plaatselijke bevolking en contributies vanuit de diaspora. Zo kon Kabila grote sommen mobiliseren door aan bedrijven mijnconcessies te beloven. Daarna kwamen rebellenbewegingen in Oost Congo de lokale bevolking belastingen opleggen, met goedkeuring van Rwanda en Uganda. De

diaspora heeft conflicten gefinancierd in Oost-Timor, Sri Lanka, Noord-Ierland, Israël ...

Dit alles heeft geen conflict opgelost, wel integendeel, het bracht heel wat rebellenleiders ertoe te kiezen voor concrete opbrengsten liever dan investeren in duurzame projecten. De oplossing ligt in het verhogen van de kost voor het niet-nakomen van vredesakkoorden, het verhogen van de kwaliteit van de peacekeeping en de mogelijkheid criminelen voor een internationale rechtbank te brengen. Hiervoor is een hervorming van het internationale 'goed bestuur' nodig.

Ethische code

Bedrijven hebben een ethische code, waarin de doelstellingen worden toegelicht en hoe men ze hoopt te bereiken. De verstandhouding met het personeel komt aan bod, alsook milieubekommernissen, relaties met de overheid of met andere bedrijven zoals leveranciers, joint ventures en tenslotte staat er hopelijk iets in over respect voor de mensenrechten, maar dat is niet zo dikwijls het geval.

De ethische code en al deze goede principes zijn een eerste stap, maar zeker niet voldoende. De extractie van natuurlijke rijkdommen in de derde wereld heeft aangetoond dat dit nog dikwijls aanleiding geeft tot conflicten en schendingen van de mensenrechten, waarbij bedrijven geen verantwoordelijkheid opnemen.

De 'conflictdiamanten' in Sierra Leone en Liberia zijn wel de pijnlijke aanleiding geworden om het *Kimberley Process* te starten: de certificatie van legaal ontgonnen diamant – dit op vrijwillige basis. Het systeem heeft het voordeel dat het resultaten kan voorleggen – maar het is verre van perfect.⁶

Als men minder 'overheid' wenst, moet men daar ook de verantwoordelijkheid bijnemen. Die verantwoordelijkheid (accountability) houdt meer in dan goede zakencijfers presenteren: milieu, arbeidsvoorwaarden, sociale tegemoetkomingen horen dan eveneens bij het takenpakket. Dit gaat nog veel verder, vermits bedrijven soms over meer middelen beschikken dan de overheid, moeten ze met de overheid en met hun personeel duidelijke afspraken maken. Ook hier staat transparantie centraal. Zo zouden bedrijven meer duidelijkheid kunnen geven over hun financiële transacties met de overheid. Publiceren aan wie en hoeveel royalties of commissies betaald worden, daar is toch niets fout aan?

Deze problematiek is er een die 'globaal' moet aan-



gepakt worden; daarom dat de Verenigde Naties initiatieven hebben genomen, zoals de *Global Compact*,⁷ een code met tien principes. De bedrijven, die lid worden van de *Global Compact*, onderschrijven de standpunten in verband met mensenrechten, arbeidsrechten, respect voor het milieu en tenslotte tegen corruptie. De bedoeling is op vrijwillige basis transparantie te verhogen. Deze vrijwillige codes zijn te vaag en vrijblijvend. De Verenigde Naties hebben reeds een aantal leden van de *Global Compact* moeten schrappen omdat de code blijkbaar alleen maar onderschreven werd om bij de 'club' te horen, om 'in' te zijn, maar verder wensen de bedrijven de principes, alhoewel die niet zo verregaand zijn, zelf niet te respecteren.

De Verenigde Naties: UN Norms for business

Daarom werd naar iets meer efficiëntie gezocht: de *UN Norms for business*: aanvaard door de Subcommissie mensenrechten in 2003, zijn ze niet door de Commissie mensenrechten geraakt, Commissie die volledig werd hervormd en nu de 'Raad voor Mensenrechten' wordt genoemd. Om dit thema verder te onderzoeken stelde de Secretaris-generaal van de VN een *Special Representative on business & human rights* aan, namelijk Amerikaanse Prof. John Ruggie.

In zijn rapporten⁸ wijst Prof. Ruggie voortdurend op de verantwoordelijkheid van staten, voor wat betreft milieu, arbeidsvoorwaarden, mensenrechten, enz.. Extraterritoriale bevoegdheden van staten wijst hij af behalve in uitzonderlijke gevallen als het in het internationaal recht voorzien is. Zijn analyse is zuiver juridisch, terwijl de eigenlijke discussie gaat over de verantwoordelijkheid van bedrijven en dus welke regelgeving zij moeten volgen. Het ware allicht nuttiger geweest om voor bedrijven meer pragmatische oplossingen te formuleren, namelijk basisspelregels die eenvoudig en duidelijk zijn, zoals de *Norms* bedoeld waren. Normen zijn belangrijk omdat ze een gedragscode inhouden over "niet-discriminatie, veiligheid van burgers, gebruik van veiligheidstroepen maar ook bewakingfirma's; economische, sociale en culturele rechten, arbeidsrechten, corruptie, mensenrechten, milieu."

Normen zijn eenvoudig, duidelijk en tevens algemeen erkend als ze universeel bindend gemaakt worden. Ethische codes zijn dat niet; bedrijfscodes vermelden zelfs niet allemaal de mensenrechten. De *Global Compact* met zijn tien principes is erg algemeen en goed bij gebrek aan beters. Goede intenties alleen volstaan niet en regulering die zich tot nationale wetgeving beperkt is onvoldoende in een geglobaliseerde wereld. Daarom moet het internationale

recht versterkt worden alsook de rol van de VN.

Enkele voorbeelden

In Nigeria wordt veel olie gewonnen, maar olie-exploitatie en vooral het zoeken naar nieuwe oliebronnen is erg belastend voor het milieu, waardoor de lokale bevolking niet meer aan landbouw kan doen, de visvangst vervuild is en dus de basisbehoeften van de lokale bevolking sterk bedreigd worden. Ook ontbossing zonder herbebossing leidt tot catastrofes. De vervuiling van de Niger delta is enorm, desastreus, in de eerste plaats voor de lokale bevolking.

In Indonesië investeren een aantal banken, waaronder Crédit Suisse, Barclays, Fortis Group, e.a. in bedrijven zoals *Lapindo Brantas Inc.* die verantwoordelijk zijn voor een catastrofale vulkanische modderstroom, een gevolg van boringen in het gebied van Sidorja. Sinds mei 2006, toen de vervuiling begon, zijn meer dan 15.000 mensen getroffen en werden 11 dorpen door modder weggeveegd; landbouw werd onmogelijk en wegen en spoorwegen zijn vernield. Minstens 8 mensen kwamen om toen een pijpleiding ontplofte, wat veroorzaakt werd door de modderstroom.

In de Democratische Republiek Congo werden een tachtigtal bedrijven door de Verenigde Naties op een lijst geplaatst wegens corruptie of medeplichtigheid aan illegale exploitatie van natuurlijke rijkdommen. Betalingen voor de exploitatie gebeuren niet transparant, verschillende grote bedrijven hebben afgehaakt en zij die blijven zijn niet noodzakelijk de besten. De conflicten tussen 1998 en 2004 hebben aan zowat vier miljoen mensen, rechtstreeks of onrechtstreeks, het leven gekost.

Maar globalisatie heeft ook nog gevolgen bij andere sectoren, zoals volgende voorbeelden aantonen.

Google, maar ook Yahoo, MSN en anderen zijn gevoelig voor druk door een land als China, met een potentieel van 1,3 miljard klanten. Als je in China 'democratie' googled, vind je niets en dus bestaat het niet; hetzelfde voor 'mensenrechten', 'Dalai Lama' of 'Taiwan'. Microsoft gooide blogger Zhao Jing eind 2005 van zijn MSN Spaces website op vraag van China, alhoewel de bewuste website op een Amerikaanse server stond. Yahoo deed nog erger: het verried aan de Chinese overheid de identiteit van een Chinese journalist, Shi Tao, die prompt de cel invloeg voor tien jaar. Google.cn verwijderde verwijzingen naar homoseksualiteit en Eric Schmidt, de CEO van Google, bevestigt dat de Chinese zoekdienst gecensu-



reerd wordt.

Wat kunnen niet-gouvernementele organisaties (NGO) doen?

De NGO's hebben verschillende types van coöperatie tussen de betrokken partijen gepromoot. Vermits zij de talrijke codes als 'window dressing' beschouwen, hebben ze zelf richtlijnen voorgesteld. Eén ervan is de *Publish what you pay*-campagne: het zegt gewoon zelf wat het is: publiceer wat je aan de overheid betaalt voor de exploitatie van natuurlijke rijkdommen. Deze zeer eenvoudige vraag is in de praktijk niet zo evident: bedrijven die het deden in Angola werden prompt buitengezet. Dit is uiteraard geen argument om dan maar niets te doen. Bedrijven zullen wel onmiddellijk reageren tegen de overheid als er hogere taken of andere kosten worden opgelegd; het zou gewaardeerd worden als ze ook zo zouden reageren als het over mensenrechten gaat; dan kunnen bedrijven positief hun invloed gebruiken. De plaats om hierover een debat te houden zijn de Verenigde Naties.

Maar bedrijven hebben niet de gewoonte een erg open politiek te voeren, zeker niet in de derde wereld: welke afspraken maken ze met de overheid? Welke commissies worden betaald? Het is natuurlijk leuk als je door slechts één of enkele personen te betalen, ongecontroleerd kunt werken; maar het betekent wel corruptie en de complete teloorgang van bijvoorbeeld Congo, zowel onder Mobutu als vandaag. Congo is slechts één van de vele voorbeelden.⁹

Irene Khan, Secretaris-generaal van Amnesty International,¹⁰ is sceptisch als het over vrijblijvende initiatieven gaat: ze moeten een bescherming tegen mensenrechtenschendingen verlenen aan sommige mensen, maar voor Amnesty zijn mensenrechten universeel, steeds na te leven, voor iedereen en door iedereen. Alhoewel de tien principes van de *Global Compact* van de Verenigde Naties waardevol zijn, zou Amnesty de voorkeur geven aan bindende standaarden en wil ze meewerken om dit binnen de Verenigde Naties gerealiseerd te krijgen. Bedrijven hebben het Internationaal Recht gesteund toen investeringen moesten verdedigd worden, daarom zou het nu ook gewaardeerd worden mochten ze de mensenrechten verdedigen zoals ze de investeringen hebben verdedigd.

Vermits bedrijven steeds meer werken in landen die ze niet zo goed kennen, is samenwerking tussen NGO's en bedrijven positief, zowel voor bedrijven als voor de lokale ontwikkeling. Te veel projecten mis-

lukken omdat bedrijven de omgeving van hun investeringen niet kennen. NGO's kunnen informatie geven over wat kan en wat niet kan en het resultaat zal een meer harmonieuze ontwikkeling opleveren. Spijtig genoeg is een gezonde samenwerking tussen NGO's en bedrijven nog eerder de uitzondering.

Conclusie

De versterking van de internationale organisaties kan ongetwijfeld conflicten voorkomen; een internationale aanpak van de Irakcrisis ware verkieslijk boven het eenzijdige standpunt dat de VS hebben ingenomen. Tinbergen had dus wel degelijk gelijk toen hij naar sterkere internationale structuren streefde. Men kan wel gelijk hebben, maar daarvoor krijgt men het nog niet. De actuele situatie is niet onmiddellijk van aard om internationale organisaties te versterken, integendeel, de grootmachten zijn niet geneigd hun (overdreven) overwicht af te staan en naar een meer evenwichtige machtsdeling te streven. Op dat vlak is er binnen de Veiligheidsraad van de VN blijkbaar een stilzwijgend akkoord.

De globalisatie sinds 1989 heeft de ontwikkeling in vele landen stevig vooruitgeholpen. Bedrijven kennen een sterke bloei en worden een echte macht in de internationale economie. Niettegenstaande ze wel sterke garanties vragen voor hun investeringen, staan ze erg weigerachtig tegen reglementering die hun (grote) macht zou kunnen beperken. Eenvoudige maar bindende regels zijn wenselijk. Het respect voor mensenrechten staat niet op hun prioriteitenlijst, waardoor de indruk gewekt wordt van medeplichtigheid tussen grote bedrijven en zwakke staten. Het ideaal zou zijn mochten overheid, bedrijven en NGO's positief willen samenwerken: de economie maar ook de mensenrechten zouden ermee gediend zijn.

Noten

- 1 Philip Nauwelaerts is verbonden aan de Universiteit Antwerpen, Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en -beheer; hij is tevens ondervoorzitter van het Vlaams Vredesinstituut en bestuurslid van Economen voor Vrede en Veiligheid. Philip.nauwelaerts@ua.ac.be.
- 2 www.epseu.org.
- 3 Dietrich FISCHER, *Will the 21st century be more peaceful*, paper of the European University Center for Peace Studies, Austria, 2004.
- 4 P. COLLIER & A. HOFFLER, *Justice-Seeking and Loot-Seeking in a civil war*, World Bank, unpublished manuscript, 1999.
- 5 T. ADDISON & S. MANSOUB MURHED, "On the economic causes of contemporary civil wars", in S.M. MURSHED (ed.),



Issues in positive political economy, London, Routledge, 22-38, 2002.

- 6 Philip NAUWELAERTS, *Wetteloosheid voor bedrijven in de derde wereld?*, Roeselare, Roularta Books, 2007, 39-45.
- 7 Voor meer informatie over de Global Compact in België zie <http://www.globalcompact.be>.
- 8 Voor een overzicht zie: <http://www.reports-and-materials.org/Ruggie-docs-list.pdf>.

- 9 Philip NAUWELAERTS, *Profiteren zij van de situatie of kunnen bedrijven in conflictgebieden bijdragen aan een duurzame vrede?*, Roeselare, Roularta Books, 2004, 61-70.
- 10 Irene Khan, Secretary general of Amnesty International: Address to the opening plenary of the Global Compact Leadership Summit, 5 July 2007.



Het ontwikkelingsbeleid van de Europese Unie

door Petra DEBUSSCHER, Karen DEL BIONDO & Jan ORBIE¹

De Europese Unie heeft altijd al een beleid gevoerd ten aanzien van ontwikkelingslanden. De Schuman Verklaring van 9 mei 1950 beschouwde de 'ontwikkeling van het Afrikaanse continent' als 'één van de essentiële taken' van het Europese project. Het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) werd getekend vóór de grote dekolonisatiegolf van de jaren 1960. Hoofdstuk IV van het EEG-Verdrag voorzag een speciale band met de kolonies van de lidstaten in de vorm van hulpbudgetten en handelspreferenties. Deze twee kernaspecten van Europa's relaties met de voormalige kolonies – handel en hulp – zouden centraal blijven staan in de opeenvolgende Yaoundé en Lomé Conventies. Doorheen de jaren zou de institutionalisering en de politieke dimensie van de relaties tussen de EU en de ex-kolonies uit Afrika, de Caraïben en de Stille Zuidzee (ACS) alleen maar toenemen.

laatste is niet altijd even evident, aangezien de lidstaten vaak specifieke, historisch gegroeide preferenties hebben over de invulling van hun ontwikkelingsbeleid.

Hieronder beperken we ons tot een beknopt overzicht van beide dimensies van het EU-beleid tegenover ontwikkelingslanden: eerst het 'indirecte' ontwikkelingsbeleid via historisch gegroeide handelsrelaties, en vervolgens het ontwikkelingsbeleid *sensu stricto* met de EU als volwaardige donor en EU-coördinator. De hierop volgende bijdragen gaan dieper in op enkele belangrijke EU-doelstellingen in haar relaties met het Zuiden, namelijk gendergelijkheid en goed bestuur.

Ontwikkeling en handel: van Lomé naar Cotonou

Toen de kolonies van de EEG-lidstaten onafhankelijk werden en Groot-Brittannië lid werd van de Gemeenschap in 1973, werd het noodzakelijk om de betrekkingen met de voormalige kolonies grondig te herbekijken. In 1975 werd dan ook het eerste Lomé-akkoord ondertekend tussen de EEG en 46 ACS-landen. Doorheen de jaren groeide de groep aan tot 68 landen. Er kwamen opvolgingsakkoorden in 1979, 1984, 1990 en 1995. Een belangrijke component van de Lomé-akkoorden is de preferentiële markttoegang. De ACS-landen kregen een bevoorrechte handelstoegang tot de Europese Gemeenschap, die niet-wederkerig was. Hoewel de tarieven voor gevoelige Europese sectoren zoals landbouw en textiel hoog bleven, kon de ACS-groep algemeen gezien onder meer gunstige voorwaarden exporteren naar de Europese markt in vergelijking met andere landen. De

Toch heeft het lang geduurd vooraleer de Europese Unie een 'echt' ontwikkelingsbeleid kon uitwerken. Pas sinds het Verdrag van Maastricht (1993) werd ontwikkeling een EU-bevoegdheid, zij het een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten. De EU speelt meer bepaald een dubbele rol op ontwikkelingsvlak. Enerzijds is de Unie een '28ste donor', naast de lidstaten. De Commissie beschikt over een aanzienlijk budget om een EU-ontwikkelingspolitiek te voeren, uiteraard in samenwerking met de Raad en (meestal ook) het Europees Parlement. Met de oprichting van ECHO (*European Commission Humanitarian aid Office*) in 1992 heeft de EU ook een autonoom humanitair hulpbeleid. Anderzijds speelt de EU een coördinerende rol tussen de 27 Europese donoren. Ze poogt de aanpak en visie van de verschillende EU lidstaten op mekaar af te stemmen en te streven naar een geïntegreerd Europees ontwikkelingsbeleid. Dit



niet-wederkerigheid hield in dat de Europese Gemeenschap niet dezelfde toegang kreeg tot de ACS-markten.

Daarnaast bevatte het handelsregime van Lomé enkele constructies die ervoor zorgden dat Europa een hogere prijs zou betalen voor haar exportproducten (grondstoffen en landbouwproducten) dan de feitelijke prijs op de wereldmarkt. Via grondstoffenprotocollen voor rijst, bananen en suiker betaalde Europa de ontwikkelingslanden vaak een hogere prijs voor deze producten dan de wereldmarktprijs. De exportverzekeringsmechanismen STABEX/SYSMIN en de grondstoffenprotocollen vormden een antwoord op plotse dalingen van grondstoffeprijzen in de ontwikkelingslanden.

Maar deze mechanismen bleven beperkt en werkten niet optimaal. In de jaren 1990 groeide de ontgoocheling over het Lomé-regime, dat het Afrikaanse continent blijkbaar geen ontwikkeling gebracht had. Hoewel de ACS-landen een voordelige toegang tot de Europese markt genoten, bleken de Latijns-Amerikaanse en vooral de Aziatische economieën sneller te groeien. Bovendien gingen de historische banden van de EU-lidstaten met de voormalige kolonies afzakken en ging de EU zich meer richten op de Wereldhandelsorganisatie. Binnen deze Wereldhandelsorganisatie werd de interessante toegang die de ACS-landen kregen tot de Europese markt betwist. In die context kan gewezen worden op het eindeloos aanslepende bananendispuut waarbij bananexporteurs uit Latijns-Amerika, samen met de Verenigde Staten, de voorkeursbehandeling van de ACS-groep contesteren.

Een radicale verandering drong zich op. Na afloop van de laatste Lomé-Conventionie werden in 2000 de akkoorden van Cotonou onderhandeld, die meteen betrekking hadden op een periode van twintig jaar. De groep van ACS-landen was intussen gegroeid tot 78 landen. Om de handelsbetrekkingen met de ACS-landen te regelen, zou een nieuw kader uitgewerkt worden, de *Economic Partnership Agreements* (EPA's). Het was de bedoeling om deze tegen begin 2008 in werking te doen treden, maar dat is niet gelukt. Onder de EPA's worden de ontwikkelingslanden ertoe aangemoedigd om zelf regionale markten te vormen (het Europese recept, als het ware, en een stap naar volwaardige integratie in de wereldhandel) én ze moeten hun markten openstellen voor producten, zoals ook de Europese landen hun markten openstellen voor de producten uit de ontwikkelingslanden (wederkerigheid). Kritiek van de ACS-landen en dergewereldorganisaties heeft onder meer

betrekking op het feit dat de meeste ontwikkelingslanden niet voldoende competitief zijn om te concurreren op de Europese markten, en dus maar weinig voordeel hebben bij het feit dat zij een interessante toegang hebben tot deze markt. Omgekeerd zou Europa voortaan wel vlot de markten van ontwikkelingslanden kunnen inpalmen, al is het nog de vraag of dit voor de Europese landen eigenlijk wel een lucratieve markt is. Bovendien betreft het niet zomaar vrijhandelsakkoorden: de Europese Unie streeft naar alomvattende akkoorden inclusief 'nieuwe' handelsthema's zoals diensten, investeringen, en concurrentiebepalingen. Ook hierover zijn de ACS-landen niet zo enthousiast.

Uiteraard bevatten de Lomé- en Cotonou-akkoorden ook een hulpdimensie. Specifiek voor de ACS-groep werd het Europees Ontwikkelingsfonds gecreëerd. De akkoorden die tijdens de Lomé-periode al steeds breder waren geworden, omvatten ook onder het Cotonou-regime weer een heel scala aan acties en domeinen waarbinnen de Europese Unie en de ontwikkelingslanden zullen samenwerken: van technologische samenwerking over samenwerking in de strijd tegen milieuproblemen tot het promoten van culturele ontwikkeling. Europa geeft financiële en technische bijstand, maar ook steun voor infrastructuur en gezondheidszorg, voor onderwijs en voor het bevorderen van de democratie.

Tegelijk is de Europese Unie doorheen de jaren een sterkere nadruk gaan leggen op politieke conditionaliteit in de betrekkingen met de ontwikkelingslanden. Dit blijkt duidelijk in het Cotonou-akkoord: de Europese hulp wordt afhankelijk gemaakt van het respecteren van een aantal voorwaarden die te maken hebben met goed bestuur, de rechtsstaat, respect voor de democratie en mensenrechten. Artikel 96/97 van dit akkoord kan worden ingeroepen wanneer deze voorwaarden niet worden gerespecteerd. De EU kan op basis van deze artikelen sancties opleggen aan de ACS-landen, hetgeen meestal neerkomt op een gehele of gedeeltelijke opschorting van de hulp. Zimbabwe is wellicht het bekendste voorbeeld van dergelijke sancties, maar de Europese Unie heeft ook een heel aantal landen gesanctioneerd als reactie op een staatsgreep, zoals de Centraal-Afrikaanse Republiek, Mauritanië, Fiji, of recent nog Guinee en Madagaskar.

Terugblikkend op meer dan dertig jaar Europees ontwikkelingsbeleid onder de Lomé- en Cotonou-akkoorden, kunnen we twee belangrijke evoluties onderlijnen. Enerzijds is de EU steeds meer vrijhandel gaan promoten in de ontwikkelingslanden, in lijn



met de filosofie van de Wereldhandelsorganisatie, hetgeen haaks stond op de niet-wederkerige relaties die de Gemeenschap onderhield met de ACS-groep. Anderzijds is de EU zich meer en meer gaan bezighouden met het politieke systeem van de ontwikkelingslanden, wat blijkt uit het feit dat mensenrechten, democratie, de rechtsstaat en goed bestuur nu voorwaarden zijn voor het krijgen van EU-ontwikkelingshulp.

Naar een volwaardig EU-ontwikkelingsbeleid?

De EU's rol als ontwikkelingsdonor is meermaals bekritiseerd. Redenen variëren van een incoherent en *ad hoc* beleid tot te weinig coördinatie tussen de Commissie en de lidstaten. De EU ambieert echter om een belangrijke speler te zijn op het internationale toneel via haar ontwikkelingsbeleid. In 2000 ging de EU over tot een grondige hervorming van haar ontwikkelingssamenwerking met als doel een verbetering van de effectiviteit van de hulp. In dezelfde periode nam de internationale gemeenschap de Millenniumverklaring aan waarbij zij zich ertoe verbond zich in te zetten voor een mondiaal project dat de extreme armoede in zijn diverse aspecten radicaal moet uitroeien via het behalen van acht concrete en meetbare Millenniumdoelstellingen (MDG's).² Sindsdien is armoedebestrijding steeds centraler komen staan in het ontwikkelingsbeleid van de EU. In 2005 riep de EU haar lidstaten op om meer vaart te zetten achter de verwezenlijking van de MDG's en stelde zij ambitieuzere doelstellingen voorop, zoals een verhoging van de begrotingen voor ontwikkelingshulp voor 2010, opdat de doelstelling om tegen 2015 een totaalbedrag van 0,7% van het bruto nationaal inkomen aan ontwikkelingshulp te besteden, zou worden gehaald.

Er zijn echter een aantal aspecten die controversieel blijven. Ten eerste is er de gespannen verhouding tussen veiligheid en ontwikkeling. Sinds de aanslagen van 11 september is de aandacht voor veiligheid op internationaal vlak fors toegenomen. Europese ontwikkelingsorganisaties klagen dan ook aan dat veiligheidsbelangen zoals bijvoorbeeld terrorismebestrijding en massavernietigingswapens binnensluipen in ontwikkelingsprogramma's van de Europese Commissie. Een tweede controversieel punt is de verhouding tussen de EU en de lidstaten. Sommige stemmen twijfelen aan de meerwaarde van de EU als donor en verkiezen ontwikkelingshulp nationaal te houden of via de VN en andere donoren te werken.

Anderen benadrukken evenwel dat de Europese Commissie een grotere politieke neutraliteit kan garanderen omdat zij niet wordt gedreven door nationale belangen. Tevens zou de Unie een coördinerende rol op zich kunnen nemen om duplicering van hulpinitiatieven tegen te gaan en de effectiviteit van de hulp te verhogen. Dit laatste blijkt in de praktijk niet altijd even gemakkelijk. Een derde terugkerende moeilijkheid is coherentie tussen de verschillende beleidsdomeinen en de verschillende externe diensten van de Europese Commissie. Een gecoördineerd ontwikkelingsbeleid doorheen de verschillende externe diensten van de Europese Commissie is hoogst noodzakelijk voor de beleidsrelevantie, maar blijkt moeilijk realiseerbaar in de praktijk. Het gebrek aan samenhangend beleid uit zich vooral op het kruispunt van hulp en handel. Enerzijds stimuleert ontwikkelingshulp vaak de productieve herstructurering van de zich ontwikkelende economie, terwijl het handelsbeleid met binnenlandse en handelsverstorende subsidies de export uit ontwikkelingslanden belemmert. Wanneer het Directoraat-Generaal (DG) Ontwikkeling bijvoorbeeld landbouwopleidingen voorziet voor mensen die onder de armoedegrens leven, zal dit niet zorgen voor meer ondernemers in het Zuiden, als DG Externe Handel tegelijkertijd subsidies uitreikt voor de export van EU landbouwproducten naar het Zuiden, waardoor lokale markten ineenzakken.

Besluit

De EU als donor en handelspartner van het Zuiden heeft in de voorbije decennia heel wat evoluties door gemaakt. De eens zo bevoorrechte positie van de ACS-groep, waarbij deze landen konden genieten van niet-wederkerige markttoegang en onvoorwaardelijke hulp, lijkt nu voorgoed tot het verleden te behoren. Naast het afbouwen van de preferentiële relaties met de ACS-regio heeft de EU ook zichzelf als donor proberen te verbeteren, als reactie op geluiden dat haar hulp allesbehalve efficiënt was. Dit gebeurde met gemengd succes. Enerzijds is de Unie er wel degelijk in geslaagd om zich op het internationale toneel te profileren in het debat over de Millenniumdoelstellingen. Op andere gebieden is de meerwaarde van de EU als donor en coördinator echter minder duidelijk. De EU als 'neutrale donor' lijkt ook niet op alle vlakken overeen te komen met de realiteit, zo blijkt uit de toenemende 'securitisering' van het ontwikkelingsbeleid, en het gebrek aan coherentie met andere beleidsdomeinen, zoals handel.



Noten

1 Alle auteurs zijn verbonden aan het Centrum voor EU studies van de Universiteit Gent. Petra Debusscher doet er onderzoek naar o.m. gendergelijkheid in EU ontwikkelings-samenwerking. Karen Del Biondo is als onderzoekster voor het FWO-Vlaanderen verbonden aan het Centrum en Prof. dr. Jan Orbie trekt er het onderzoek inzake Europees extern beleid, handels- en ontwikkelingspolitiek van de EU, internationale handelspolitiek, theorie van de Europese integratie.

2 De acht VN Millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling zijn: vermindering van de armoede en de honger in de wereld; basisonderwijs voor iedereen; bevordering van de gelijkheid van mannen en vrouwen; bestrijding van kindersterfte; verbetering van de gezondheid van moeders; bestrijding van HIV/AIDS en andere ziekten; zorgen voor een duurzaam milieu; deelname aan een mondiaal partnerschap voor ontwikkeling.

Goed bestuur en ontwikkeling: dialoog en beloning in de EU-strategie

door Karen DEL BIONDO ¹

Inleiding

Het streven naar goed bestuur maakt sinds het begin van de jaren negentig integraal deel uit van de ontwikkelingsagenda's van de voornaamste donoren en internationale ontwikkelingsorganisaties. De aandacht voor goed bestuur is de voorbije jaren nog verhoogd, wat bijvoorbeeld blijkt uit de vermelding van goed bestuur in de Millenniumverklaring van de Verenigde Naties. In dit kader pakte de Europese Unie recent uit met een nieuwe strategie ter bevordering van goed bestuur in ontwikkelingslanden. Terwijl de EU vroeger vooral mensenrechten en democratie nastreefde, worden deze politieke principes nu gekaderd binnen een bredere strategie rond 'democratisch bestuur'. Bovendien verschilt deze aanpak van het vroegere beleid op het gebied van mensenrechten en democratie: waar sancties in deze laatste nog een belangrijke rol speelden, gaat de EU in haar agenda rond goed bestuur volledig voor dialoog en beloning. Maar is deze aanpak wel zo vernieuwend als de EU wil doen geloven? Om die vraag te beantwoorden, wordt in dit artikel de nieuwe agenda rond goed bestuur getoetst aan enkele courante kritieken op politieke conditionaliteit.

De internationale agenda rond goed bestuur

Het concept 'goed bestuur'

Al sinds het begin van de jaren negentig zijn donoren en internationale ontwikkelingsorganisaties

het erover eens dat ontwikkeling slechts mogelijk is in landen die goed bestuurd worden. In 1989 publiceerde de Wereldbank een rapport waarin de povere resultaten van meer dan drie decennia ontwikkelingssamenwerking in Sub-Sahara Afrika toegeschreven werden aan een bestuurscrisis op het subcontinent. Enkele jaren later lanceerde de Wereldbank het concept 'good governance' (goed bestuur), dat begrepen werd als 'evenwichtig ontwikkelingsbeheer'. Het ging met andere woorden over een economische visie op goed bestuur, met als voornaamste doel een efficiënt beheer van de ontwikkelingshulp. Door de jaren heen werd dit concept overgenomen door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNDP). Waar de OESO democratie en mensenrechten nog als gescheiden beschouwde van goed bestuur, koos het UNDP voor een 'parapluterm' waarvan ook deze politieke principes deel uitmaakten. Om dit politieke karakter te beklemtonen sprak het UNDP over 'democratisch bestuur'.² Het belang van goed bestuur werd ook erkend in de Millenniumverklaring die door de Verenigde Naties werd aangenomen in 2000. Goed bestuur werd genoemd als essentieel voor het bereiken van de Millenniumdoelstellingen. Ook de Monterrey consensus (2002) onderschreef de rol van goed bestuur, dat beschouwd werd als een voorwaarde voor duurzame ontwikkeling, duurzame economische groei en armoedebestrijding.

Strategie rond goed bestuur

In de loop van de jaren negentig hebben de meeste



donoren politieke voorwaarden gekoppeld aan hun ontwikkelingsprogramma's. In navolging van de economische conditionaliteiten van de jaren tachtig, waarbij ontwikkelingslanden ertoe verplicht werden hun economisch bestel op Westerse leest te schoeien, werd het mogelijk de hulp op te schorten tegenover landen die niet democratisch bestuurd werden of de mensenrechten schonden. In 1998 publiceerde de Wereldbank een rapport waarin gepleit werd voor 'selectiviteit'. Dit betekende dat enkel landen die goed bestuurd werden ontwikkelingshulp zouden mogen ontvangen. De Verenigde Staten zetten die aanbeveling in de praktijk door het opzetten van een *Millennium Challenge Account*, een fonds dat economische groei promoot in landen die voldoen aan een aantal criteria van goed bestuur. In de Agenda van Rome voor Harmonisering en Afstemming (2003) beloofden de donoren de effectiviteit van hulp te verhogen, enerzijds door hun agenda's beter bij elkaar te doen aansluiten, en anderzijds door deze af te stemmen op de prioriteiten van de ontwikkelingslanden zelf. Beide principes maken ook deel uit van de Verklaring van Parijs over de Doeltreffendheid van de hulp (2005), die hieraan eigenaarschap, resultaatgericht beheer en wederzijdse verantwoordelijkheid toevoegt.

Goed bestuur in het EU-ontwikkelingsbeleid

Naar een EU-definitie van goed bestuur

De verhoogde aandacht voor goed bestuur in de internationale ontwikkelingssamenwerking heeft de Europese Unie aangezet tot het formuleren van een aantal beleidsdocumenten over bestuur en ontwikkeling. De eerste definitie van goed bestuur, in de Overeenkomst van Cotonou (2000) met de landen van Afrika, de Caraïben en de Stille Oceaan (ACS), sloot aan bij de technocratische definitie van goed bestuur die organisaties zoals de Wereldbank hanteerden. Goed bestuur werd los gezien van mensenrechten, democratie en de rechtsstaat, en werd gedefinieerd als het "transparante en verantwoordelijke beheer van menselijke en natuurlijke hulpbronnen en economische en financiële middelen ten behoeve van rechtvaardige en duurzame ontwikkeling".³ Als reactie op de aandacht voor goed bestuur in de Millenniumverklaring, werd in 2003 door de Europese Commissie een eerste mededeling over bestuur en ontwikkeling aangenomen. Bestuur werd nu gedefinieerd als "het vermogen van een staat om zich ten dienste te stellen van zijn burgers".⁴ Hoewel hiermee werd geopteerd voor een brede benadering, werd be-

stuur nog steeds onderscheiden van principes zoals democratisering, mensenrechten en de rechtsstaat. Toch werd erkend dat deze laatste waarden het verschil maken tussen 'bestuur' en 'goed bestuur'. In 2004 volgde een Handboek over de bevordering van goed bestuur in ontwikkeling en samenwerking. Hierin werden zes clusters geïdentificeerd van goed bestuur: democratisering, mensenrechten, de rechtsstaat, versterking van de rol van de civiele samenleving, hervorming van publieke administratie en decentralisatie. De evolutie van een technocratische naar een meer politieke benadering was compleet in de mededeling van 2006 over Bestuur in de Europese consensus over het ontwikkelingsbeleid, waarin zonder onderscheid werd gesproken over 'bestuur', 'goed bestuur' en 'democratisch bestuur'. De tekst had het over de verschillende facetten van democratisch bestuur, die veel breder gingen dan de hierboven genoemde zes clusters: ook veiligheid, de beheersing van migratiestromen, het duurzaam beheer van natuurlijke bronnen en de bevordering van economische groei en sociale cohesie werden gezien als aspecten van democratisch bestuur.

De EU-strategie betreffende goed bestuur

Twee periodes dienen onderscheiden te worden wanneer we spreken over de EU-strategie ter bevordering van goed bestuur. In een eerste periode werd goed bestuur gelijkgesteld met de afwezigheid van corruptie en werden democratie en mensenrechten gezien als aparte waarden. Er was geen specifieke strategie over goed bestuur, maar goed bestuur werd wel vermeld in de documenten betreffende het EU-beleid ter bevordering van mensenrechten en democratie in ontwikkelingslanden. Dat beleid bestond erin dat een positieve aanpak, met name via extra middelen en een constructieve dialoog met derde landen, te verkiezen was. Slechts in laatste instantie zou er mogen worden overgegaan tot sancties, zoals het opschorten van de hulp. Vanaf 1995 werden in alle externe overeenkomsten van de EU mensenrechtenclausules geïntroduceerd, die democratie en mensenrechten essentiële elementen maakten van de overeenkomst, en zo sancties mogelijk maakten indien de partners deze elementen schonden. In de meeste gevallen bleven deze clausules echter dode letter, met uitzondering van de verdragen tussen de EU en de groep van ACS-landen. Deze verdragen bevatten sinds 1995 een gedetailleerde procedure van overleg in geval van schending van de essentiële elementen, die ook verschillende keren is toegepast, voornamelijk bij democratisch verval in landen van Sub-Sahara Afrika. De EU hoopte deze mogelijkheid in de Overeenkomst van Cotonou (2000) uit te brei-



den tot gevallen van corruptie, maar kon met de ACS-groep enkel overeenkomen om van goed bestuur een 'fundamenteel element' te maken, wat betekende dat enkel zeer ernstige gevallen van corruptie het aannemen van sancties zou kunnen verantwoorden. Dit impliceerde ook dat de situatie op vlak van goed bestuur, net zoals de essentiële elementen, regelmatig zou worden besproken tijdens de politieke dialoog tussen de EU en haar partnerlanden van de ACS-groep.

Met de evolutie van een technocratische naar een brede definitie van goed (democratisch) bestuur, evolueerde ook de te volgen strategie. Verschillende factoren kunnen deze nieuwe aanpak verklaren. Ten eerste waren de eerste toepassingen van negatieve conditionaliteit niet bepaald succesvol. Zo stond de EU machteloos tegenover de talloze mensenrechtenschendingen door het regime van Mugabe in Zimbabwe, dat zich niet leek geïntimideerd te voelen door de sancties, en bovendien kon rekenen op de steun van buurlanden. Ten tweede moest de EU met lede ogen toezien hoe haar invloed op het Afrikaanse continent zienderogen slonk, mede door de komst van China en de Verenigde Staten. Het opschorten van hulp kon dan ook enkel effectief zijn wanneer de hulp van de Europese Commissie daadwerkelijk een groot deel van de nationale inkomsten van een partnerland betekende. Ten derde was er in 2004 een nieuwe Commissaris voor Ontwikkeling, Louis Michel, die weinig heil leek te zien in sancties. Onder zijn mandaat werden sancties beperkt tot 'extreme situaties', zoals in geval van een staatsgreep. Ten slotte hoopte de EU met haar nieuwe beleid rond bestuur en ontwikkeling tegemoet te komen aan de nieuwe principes van de internationale ontwikkelingsagenda zoals geformuleerd in de Verklaringen van Rome en Parijs, waaronder eigenaarschap en afstemming.

In de documenten die de EU-strategie op het gebied van bestuur en ontwikkeling uiteenzetten, verdween negatieve conditionaliteit dan ook volledig naar de achtergrond. Dialoog werd het sleutelwoord van de strategie: "De Europese Gemeenschap ondersteunt het democratisch bestuur op basis van partnerschap, door een dialoog met de autoriteiten van de partnerlanden en als steunverlener via haar verschillende financiële instrumenten".⁵ Wat financiële hulp betreft werd begrotingssteun genoemd als preferentieel instrument. Het optrekken van de budgetsteun zou beantwoorden aan de nieuwe verbintenissen van de donoren in het kader van de Verklaring van Parijs. Zo zouden de principes 'eigenaarschap' en 'afstemming' beter gerespecteerd worden omdat ontwikkelingslanden de steun zouden kunnen gebruiken om

hun eigen strategieën ten uitvoer te brengen. De redenering was dat, door regeringen de directe verantwoordelijkheid te geven over de verdeling van de ontwikkelingshulp, de EU meer invloed zou kunnen uitoefenen met betrekking tot democratisch bestuur. Een constructieve dialoog was daarom hoogstnoodzakelijk, en het kon verwacht worden dat bestuur een geprefereerd onderwerp zou worden van deze dialoog, teneinde een goede besteding van de begrotingshulp te garanderen.⁶

Een derde aspect van de EU-strategie, naast budgethulp en dialoog, vormde positieve conditionaliteit. Voor de ACS-landen werd een *Governance Initiative* gestart, dat een stimuleringsreserve voorziet van 2,7 miljard euro voor het 10de Europese Ontwikkelingsfonds, dat in totaal ongeveer 22 miljard euro bedraagt voor de periode 2008-2013. Deze reserve wordt toegekend op basis van de evaluatie van een actieplan ter bevordering van goed bestuur. Die actieplannen worden door de regeringen van de partnerlanden opgesteld, op basis van een bestuursprofiel, dat wordt bepaald door de Europese Commissie en de lidstaten. De Commissie beoordeelt deze actieplannen volgens drie criteria: relevantie, ambitie en geloofwaardigheid. Naargelang de kwaliteit van de actieplannen wordt de grootte van de stimulerings-tranche bepaald, gaande van 10% tot een maximum van 30% extra hulp, dat verdeeld wordt over de concentratiesectoren van de ontwikkelingsstrategie voor het betrokken partnerland. Een extra 5% kan worden verleend aan landen die hebben deelgenomen aan het Afrikaanse Peer Review Mechanisme (APRM) van het Nieuwe Partnerschap voor de Ontwikkeling van Afrika (NEPAD). In het kader van haar aandacht voor eigenaarschap hecht de EU immers veel belang aan dergelijke Afrikaanse initiatieven.

De EU-agenda rond bestuur vanuit kritisch oogpunt

Uit het bovenstaande is duidelijk gebleken hoe de vernieuwde aandacht voor goed bestuur in het EU-ontwikkelingsbeleid gepaard ging met een nieuwe strategie, waarin beloningen en dialoog centraal staan. De EU lijkt hierbij lessen te hebben getrokken uit het verleden, toen politieke conditionaliteit om een aantal redenen niet de gehoopte resultaten leek te bereiken. Sommige auteurs menen echter dat de nieuwe agenda rond goed bestuur net veel gelijkenissen toont met de weinig succesvol gebleken recepten uit het verleden.⁷ Belooft de strategie veel goeds voor de toekomst of lijdt ze aan dezelfde onvolkomenheden als politieke conditionaliteit?



De EU hoopte met het *Governance Initiative* meer eigenaarschap te geven aan de partnerlanden, door deze zelf actieplannen te laten opstellen. De bestuursprofielen worden echter opgesteld door de Europese Commissie en de in het partnerland vertegenwoordigde lidstaten, op basis van negen categorieën van goed bestuur,⁸ waarvan de eerste zes overeenkomen met de indicatoren voor bestuur van de Wereldbank. Men kan zich vragen stellen bij de relevantie van sommige van deze categorieën voor het bepalen van goed/democratisch bestuur. Zo hadden heel wat niet-gouvernementele organisaties kritiek op de categorie 'internationale en regionale context'. Daartoe behoort immers ook migratie. Bij 'economisch bestuur' hoort volgens de EU ook 'markt- of privé-sectorvriendelijk beleid'. NGO's zien hierin het bewijs dat de EU de bestuursprofielen gebruikt om de eigen belangen te verdedigen.⁹ Op basis van de bestuursprofielen identificeert de EU de voornaamste zwakheden en de mogelijkheden voor hervorming, wat impliceert dat de actieplannen toch voornamelijk beoordeeld worden op hun compatibiliteit met de EU-diagnose van de problemen i.v.m. bestuur. Ten slotte is de door de EU gekozen methodologie niet vrij van eventuele valkuilen. Zo wordt aan delegaties van de Commissie gevraagd om voor alle categorieën het partnerland een kwantitatieve beoordeling te geven. Dit vereist een hoge kennis van een land en kan leiden tot heel wat methodologische fouten in het bestuursprofiel.¹⁰

Partnerschap

Ook bij de notie 'partnerschap' kunnen bedenkingen gemaakt worden. De hele agenda rond goed bestuur en ontwikkeling is overduidelijk bedoeld om het gebrek aan bestuur in ontwikkelingslanden onder de loep te nemen. Ontwikkelingsorganisaties en partnerlanden roepen de EU echter op om in eigen boezem te kijken en haar eigen bestuur, in het bijzonder met betrekking tot ontwikkelingssamenwerking, te verbeteren. Zo vraagt de EU bijvoorbeeld aan partnerlanden om de civiele samenleving meer te betrekken in het bestuur. De Europese civiele samenleving wijst er echter op dat zij onvoldoende geconsulteerd werd bij het formuleren van de agenda rond goed bestuur.¹¹ Bovendien is het Europees ontwikkelingsbeleid tegenover de ACS-regio niet bepaald democratisch te noemen; het Europees Parlement staat volledig buiten spel in het bepalen van het Europees Ontwikkelingsfonds.¹² Ten slotte dient er op gewezen te worden dat het Europese publiek weinig geïnformeerd werd over de implementatie van het *Gov-*

ernance Initiative, terwijl de Europese Commissie het succes van het initiatief lijkt af te meten aan het budget dat eraan gespendeerd is.¹³ Ook de dialoog is geen garantie voor partnerschap. Critici wezen er op dat de onderwerpen die op de agenda staan van de politieke dialoog zeer gevoelig liggen bij de partnerlanden, waardoor de vrees bestaat dat deze nogal snel kan uitdraaien tot bemoeienissen.¹⁴

Onduidelijkheid over de concepten

Eén van de kritieken op politieke conditionaliteit is dat waarden zoals democratie en mensenrechten moeilijk te bepalen zijn. Er bestaat namelijk geen universeel aanvaarde definitie van democratie, en in de academische wereld wordt er nog volop gedebatteerd over zaken zoals de rol van verkiezingen, de noodzaak van een participatieve aanpak, het verband met economische ontwikkeling, etc. Over mensenrechten bestaan er dan wel heel wat verklaringen en verdragen die als universeel worden beschouwd; in de praktijk wordt de agenda van de donoren toch vooral bepaald door typisch 'Westerse' mensenrechten, zoals politieke rechten en civiele vrijheden.¹⁵ De klemtoon op goed/democratisch bestuur in plaats van democratie en mensenrechten zal op dit vlak weinig verbetering brengen. Een analyse van de gehanteerde definities van bestuur door zeventien verschillende donoren deed de OESO concluderen dat er veel gelijkenissen bestaan, maar ook talloze verschillen.¹⁶ De Europese Commissie erkent dat er geen universeel aanvaarde definitie bestaat van goed bestuur. Bovendien werd al vermeld dat de verschillende EU-documenten rond bestuur en ontwikkeling haast allemaal verschillende definities bevatten. Het gevaar bestaat daarom dat goed bestuur een containerbegrip wordt, dat naar eigen wensen kan geïnterpreteerd worden door de donoren, wat ook gebleken is uit het feit dat een aantal controversiële aspecten door de EU zijn toegevoegd (zie *supra*).

Voldoende stimulansen?

Politieke conditionaliteit werkt enkel bij een zeer klein aantal ontwikkelingslanden, namelijk deze die sterk afhankelijk zijn van hulp.¹⁷ De beloofde voorstellen moeten met andere woorden groot genoeg zijn om landen aan te zetten hun bestuur te verbeteren. Het is weinig waarschijnlijk dat de stimuleringsstranche aan die voorwaarde voldoet. 30% extra hulp lijkt veel, maar in verhouding met het bruto nationaal product van de ACS-landen bedraagt de stimuleringsstranche gemiddeld slechts 0,29%. Bovendien dient te worden gewezen op het feit dat een minder goed actieplan ook minimum 10% krijgt. Het is dan



ook geen verrassing dat het grootste deel van de actieplannen eindigde in de middelgrote categorie, namelijk deze van 25% extra hulp.¹⁸ Bovendien gaat het om verbintenissen, en niet om reeds geleverde inspanningen. Dit vereist een sterk controlemechanisme, maar tot op heden moet dit nog uitgewerkt worden. Dit op weinig stimulansen gebaseerde programma is het gevolg van het onderhandelingsproces tussen de Europese Commissie en de lidstaten. De Europese Commissie had immers oorspronkelijk een voorstel geformuleerd dat ook gebaseerd was op voorgaande prestaties en waarin de grootte van de tranche veel meer zou verschillen, maar dat werd door de lidstaten afgedaan als 'politiek te gevoelig' en 'veroordelend'.¹⁹ De Europese Commissie erkent de lage financiële prikkels die de stimuleringstranche biedt en roept de lidstaten op om hun bilaterale hulp te baseren op de actieplannen en extra financiële middelen te voorzien voor het initiatief. Totnogtoe heeft het *Governance Initiative* echter nog niet geleid tot een gecoördineerde aanpak van de donoren.²⁰

Conclusie

De verhoogde aandacht voor goed bestuur in de internationale ontwikkelingssamenwerking heeft geleid tot een uitgebreide EU-strategie ter bevordering van goed bestuur in ontwikkelingslanden, die significant verschilt van deze tegenover mensenrechten en democratie. De EU heeft hierbij duidelijk lessen getrokken uit het verleden: de weinig succesvol gebleken praktijk van sancties wordt vervangen door een strategie van beloning en dialoog. Toch bleek uit dit artikel dat een aantal van de valkuilen die met sancties gepaard gingen, nog steeds bestaan. Van echt eigenaarschap kan niet worden gesproken, de EU houdt immers nog sterk de touwtjes in handen en bepaalt zelf wat 'bestuur' inhoudt. En ook al draagt de EU partnerschap hoog in het vaandel, zet zij dit niet in de praktijk door de standaarden voor goed bestuur op het eigen beleid toe te passen. Bovendien is het vellen van een oordeel over goed bestuur, een concept dat zich kenmerkt door tientallen interpretaties en definities, even moeilijk dan dit het geval was bij democratie en mensenrechten. Ten slotte biedt het EU-programma niet de nodige financiële prikkels om echt het verschil te maken. Het lijkt er dan ook op dat de Europese Commissie er niet in is geslaagd om een echt vernieuwend programma door te voeren. Toch is het nog te vroeg om uitspraken te doen over de effectiviteit van de EU-programma's. De komende jaren zullen uitwijzen of de nieuwe EU-strategie rond goed bestuur vruchten zal afwerpen. Veel zal afhangen van een efficiënt controlemecha-

nisme en een constructieve dialoog, waarbij de partnerlanden ook echt het leiderschap krijgen. Dit laatste is immers één van de sleutelprincipes van de Verklaring van Parijs.

Noten

- 1 Karen Del Biondo is als onderzoekster voor het FWO-Vlaanderen verbonden aan het Centrum voor EU-studies van de Universiteit Gent.
- 2 T. BÖRZEL, Y. PASEMUK & A. STAHN, *Good governance in the European Union*, Berliner Arbeitspapier zur Europäischen Integration No. 7, Berlin, Vrije Universiteit Berlin, 2008.
- 3 Overeenkomst van Cotonou, Artikel 9.3.
- 4 EUROPESE COMMISSIE, *Mededeling 'bestuur en ontwikkeling'*, COM (2003) 615, Brussel, Europese Commissie, 2003, blz. 4.
- 5 EUROPESE COMMISSIE, *Mededeling 'Het bestuur binnen de Europese consensus over het ontwikkelingsbeleid'*, COM (2006) 421, Brussel, Europese Commissie, 2006, blz. 6.
- 6 L. MICHEL, *Budget support: 'A question of mutual trust'*, Luxemburg, Bureau voor Officiële Publicaties van de Europese Gemeenschappen, 2008.
- 7 N. MOLENAERS & L. NIJS, *The bumpy road from Paris to Brussels: The European Commission Governance Incentive Tranche*, Discussiepaper No. 8, Antwerpen, Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en -beheer, 2008.
- 8 Politiek bestuur, de rechtsstaat, controle van corruptie, effectiviteit van de regering, economisch bestuur, interne en externe veiligheid, sociaal bestuur, internationale en regionale context, kwaliteit van het partnerschap.
- 9 Zie BOND, *Governance: Who sets the agenda?*, Briefing paper, Londen, BOND, 2006; AFRIMAP, *Governance in the European consensus on Development: Submission from AfriMAP*, Johannesburg, AfriMAP, 2007; CIDSE, *Governance and Development Cooperation: Civil Society Perspectives on the European Union Approach*, Background paper, Brussel, CIDSE, 2006.
- 10 AFRIMAP, *op. cit.*
- 11 BOND, *op. cit.*; CONCORD, *Governance*, Cotonou Working Group Briefing Paper, Brussel, CONCORD, 2008; CIDSE, *op. cit.*
- 12 Het Europees Ontwikkelingsfonds wordt beheerd door een comité bevolkt door vertegenwoordigers van de lidstaten.
- 13 N. MOLENAERS & L. NIJS, *op. cit.*
- 14 J. MACKIE, "Partnership and political dialogue under the Cotonou Agreement", *ACP-EU Courier*, 2003, 200, 30-33.
- 15 Voor een uitgebreide discussie zie P. UVIN, *Human Rights and Development*, Bloomfield, Kumaria Press, 2004, 239 p. of G. SORENSSEN, "Conditionality, democracy and development", in O. STOKKE (red.), *Aid and political conditionality*, London, Frank Cass Publishers, 1995, 392-409.
- 16 OESO, *Donor approaches to governance assessments*. 2009 *Sourcebook*, Parijs: OESO.
- 17 O. STOKKE, "Aid and political conditionality: Core issues and state of the art", in O. STOKKE (red.), *Aid and political conditionality*, London, Frank Cass Publishers, 1995, 1-87.
- 18 Van de 67 landen die voor 2009 een actieplan hadden opgesteld, werd aan 47 landen een tranche van 25% toegekend.
- 19 N. MOLENAERS & L. NIJS, *op. cit.*
- 20 EUROPESE COMMISSIE, *Commission Staff Working Paper - Supporting democratic governance through the governance initiative: a review and way forward*, SEC (2009) 58 final, Brussel, Europese Commissie, 2009.



Europa in de wereld: de genderdimensie

door Petra DEBUSSCHER¹

Genderongelijkheid is nog steeds een actueel en acuut probleem van deze wereld. Wie hier aan twijfelt, hoeft er maar enkele van de vele rapporten van internationale instellingen, NGO's en overheden op na te slaan. Wereldwijd hebben vrouwen niet dezelfde toegang tot rechtspraak, tot veiligheid, tot land, tot onderwijs, tot gezondheidszorg, tot werk en tot besluitvorming. In sommige landen staan deze discriminaties in de wet, maar ook in landen waar vrouwen volgens de letter van de wet gelijk zijn aan mannen hebben zij de facto niet altijd dezelfde rechten: discriminerende culturele normen, huiselijk geweld, de globale loonkloof, de ondervertegenwoordiging van vrouwen (en dus oververtegenwoordiging van mannen) in de besluitvorming en in de top van het bedrijfsleven zijn slechts enkele wijdverbreide voorbeelden.²

De Europese Unie (EU) heeft sinds haar ontstaan gendergelijkheid in de basisbeginselen van het EU verdrag opgenomen en haar competenties zijn op dat vlak alleen nog maar toegenomen.³ De EU is veelal de motor die de Europese lidstaten er toe aanzet om wetgeving aan te nemen die de gelijkheid tussen mannen en vrouwen verwezenlijkt in de praktijk. Ook op het internationale toneel speelde de EU een prominente rol. De EU ontwierp mee het Peking Actieplatform dat werd opgesteld naar aanleiding van de Wereldvrouwenconferentie van de Verenigde Naties (VN) in Peking (Beijing) in 1995. Sinds de VN Wereldvrouwenconferentie in Peking, waar *gender mainstreaming* als officiële beleidsstrategie door de internationale gemeenschap werd aangenomen, heeft de EU zich steeds meer verbonden tot het promoten van gendergelijkheid via de *gender mainstreaming* strategie. De EU is bovendien ook een voorvechter van de VN Millenniumdoelstellingen – waarvan doelstelling 3 en 5 zich specifiek richten op vrouwen en ook de andere doelstellingen indirect erg belangrijk zijn voor het verbeteren van de situatie van vrouwen in de wereld.⁴ Dat de EU zich engageert voor gendergelijkheid in de wereld is van groot belang, want de Unie is samen met de lidstaten goed voor 55 procent van alle officiële internationale hulpverlening en voor ongeveer 20 procent van de wereldhandel. Als deze machtige instrumenten worden ingezet om gendergelijkheid in de wereld te promoten kan heel wat verwezenlijkt worden.

Gender in EU Ontwikkelingssamenwerking

Sinds het Verdrag van Amsterdam (1997) is Europa's engagement voor *gender mainstreaming* verdragsrechtelijk verankerd. Dit betekent dat de EU en haar lidstaten zich er toe verbinden om in al haar beleidsdomeinen de bestaande ongelijkheden tussen mannen en vrouwen aan te pakken, dus ook in het buitenlands- en ontwikkelingsbeleid. *Gender mainstreaming* is een allesomvattende benadering die een perspectief van gelijkheid tussen mannen en vrouwen wil integreren in alle beleidsdomeinen en in alle fasen van het besluitvormingsproces. In de ontwikkelingssamenwerking kwam *gender mainstreaming* er als reactie op de gangbare *Women in Development* benadering, die zich louter richtte op een verbetering en ondersteuning van de situatie van vrouwen via specifieke acties, bijvoorbeeld een project dat vrouwen toegang geeft tot kredieten.⁵ *Gender mainstreaming* wil echter veel verder gaan en wil het promoten van gelijkheid tussen vrouwen en mannen systematisch integreren in het volledige scala ontwikkelingsinstrumenten (landbouw, handel, transport, gezondheidszorg, onderwijs ...) en doorheen alle fasen van de projectcyclus. Dit betekent dat zowel in formulering, uitvoering en evaluatie rekening moet worden gehouden met de verschillende situatie van mannen en vrouwen zodanig dat de emancipatie van iedereen wordt bevorderd. Volgens de Europese Commissie is de *gender mainstreaming* benadering echter geen vervanging voor de specifieke acties gericht op de verbetering van de situatie van vrouwen. *Gender mainstreaming* en specifieke acties gericht op vrouwen zijn complementaire methoden en vormen samen Europa's tweesporenstrategie om de gelijkheid tussen mannen en vrouwen in Europa en in de wereld te promoten.

Europa heeft intussen een stevig beleidskader ontwikkeld dat dit engagement ondersteunt. In 2006 stelde de Commissie een Routekaart voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen op die het genderbeleid tot 2010 moet sturen. Dit werkplan maakt het engagement voor gendergelijkheid concreet en focust op zes beleidsdomeinen, waaronder buitenlands- en ontwikkelingsbeleid. De Routekaart is een belangrijk en concreet politiek signaal dat gendergelijkheid voor de EU een 'doel op zichzelf' is in het binnen- en



buitenlands beleid. Maar ook op vlak van gender in ontwikkelingssamenwerking maakt de EU duidelijke statements in enkele vrij recente beleidsteksten. In de Europese Consensus inzake Ontwikkeling (2005) herbevestigt de EU dat gendergelijkheid één van de vijf hoofdbeginselen van het ontwikkelingsbeleid is en dat dit beginsel zowel door de lidstaten als door de EU moet worden toegepast in hun ontwikkelingsacties. Ook in de EU-strategie voor Afrika (2005) wordt het integreren van gendergelijkheid in de nationale ontwikkelingsstrategieën als centraal punt naar voor geschoven. In de recentere Commissie Mededeling over Gendergelijkheid in Ontwikkelingssamenwerking (2007) benadrukt de Commissie het belang van de tweesporenstrategie en streeft zij naar een beter gecoördineerde Europese aanpak. Ook geeft de Commissie concrete aandacht aan hoe gendergelijkheid kan geïntegreerd worden in de nieuwere vormen van hulp, zoals budgethulp. Het is dus duidelijk dat er rond gendergelijkheid in EU buitenlands- en ontwikkelingsbeleid al heel wat op papier is gezet. Maar hoe lukt het met de implementatie van deze doelstellingen?

Implementatiekloof

Uit eigen onderzoek blijkt dat er een brede implementatiekloof gaapt: 41 procent van de ruim 9 miljard euro ontwikkelingshulp die we analyseerden is op geen enkele manier *gendermainstreamed*.⁶ Daar tegenover staat evenwel dat 26 procent van het geanalyseerde budget wel effectief *gendermainstreamed* is door middel van het gebruik van gender indicatoren. Gender indicatoren zijn van cruciaal belang in het *gender mainstreaming*-proces. Bij een ontwikkelingsproject stelt men immers steeds doelstellingen voorop gecombineerd met evaluatie en meetinstrumenten die meten of de doelstelling behaald wordt. Als men gender wil *mainstreamen* in de praktijk, moet gender ook in de meetindicatoren aanwezig zijn. Dit kan ofwel door de klassieke indicatoren op te splitsen volgens gender (bijvoorbeeld een indicator die deelname aan een educatieprogramma meet opsplitsen in percentage vrouwelijke en mannelijke deelnemers) ofwel door specifieke indicatoren rond gendergelijkheid te ontwerpen (bijvoorbeeld aantal cases van gendergerelateerd geweld met juridische bijstand). Ongeveer 33 procent van het budget bevindt zich in een tussenzone – gaande van nietszeggende standaard verwijzingen naar gender in de budgettaire sectoren tot meer gedetailleerde uitleg over welke acties zullen worden ondernomen om gendergelijkheid te

mainstreamen, zonder dat gender daarom in de bestaande meetinstrumenten wordt opgenomen. Uit hetzelfde onderzoek bleek bovendien dat gender niet in alle sectoren zo goed *gendermainstreamed* wordt. Gender bleek vooral goed *gendermainstreamed* in onderwijs, werkgelegenheid en gezondheidszorg (met name via seksuele en reproductieve gezondheid en het bestrijden van HIV/AIDS). De bedoeling van *gender mainstreaming* is echter om de aandacht voor gender niet te beperken tot de klassieke gendergelijkheidsthema's, maar om een genderperspectief te integreren in alle beleidsdomeinen. In minder typische sectoren zoals landbouw en bosbeheer, transport, justitie, besluitvorming is gendergelijkheid – op enkele uitzonderingen na – nauwelijks aanwezig.

Het sterke EU beleidskader rond gendergelijkheid in ontwikkelingssamenwerking gaat dus niet altijd hand in hand met een even sterke implementatie. Veel hangt af van de motivatie en expertise van de verantwoordelijke ambtenaren in de delegatie van de Europese Commissie in het land in kwestie, alsook van de inzet van de nationale overheden van de partnerlanden. De genderdimensie in EU ontwikkelingshulp is qua implementatie en kwaliteit dan ook erg gevarieerd en verschilt van ontwikkelingsland tot ontwikkelingsland. Bovendien is de bestaande implementatiekloof ook deels te wijten aan de complexiteit van *gender mainstreaming*. *Gender mainstreaming* is een breed opgevat proces dat een lange termijn verandering wil teweeg brengen, zowel op niveau van de maatschappij, als in de hoofden van de beleidsactoren. Dit is ook precies de moeilijkheid van *gender mainstreaming*: doordat gender in elk domein aanwezig zou moeten zijn, lijkt het alsof hier geen extra investering of extra mensen voor nodig zijn. De 'handelsmensen' moeten er maar rekening mee houden, net als de 'onderwijsmensen' of de 'gezondheidsmensen'. En zo eindigt gender overal maar nergens, want niemand voelt zich ultiem nog verantwoordelijk. Zo wordt gender een verplicht zinnetje bij elk beleid zonder daadwerkelijke inhoud. Naast de complexiteit van *gender mainstreaming* zijn er echter nog twee overkoepelende factoren die implementatie bemoeilijken: een ongunstig geopolitiek klimaat en een gebrek aan politieke wil bij de leiders van de EU om de wereldwijde ongelijkheid tussen vrouwen en mannen aan te pakken.

De wereld heeft andere prioriteiten

Een eerste belangrijke factor is het geopolitieke klimaat. Sinds de aanslagen op de WTC torens op 11



september 2001 focust de wereldpolitiek terug meer op veiligheid en boeten issues zoals het promoten van gendergelijkheid aan belang in. Het politieke klimaat om vrouwenrechten te promoten is vandaag minder gunstig vergeleken met de jaren '90 ten tijde van de Wereldvrouwenconferentie in Peking. In deze verharde geopolitieke sfeer waar landen veel meer dan voorheen focussen op interne en externe veiligheid, op migratie en op handel wordt het streven naar de gelijkheid tussen mannen en vrouwen minder belangrijk of wordt het ingezet als strategisch doel om andere doelstellingen te bereiken (bijvoorbeeld arbeidsparticipatiegraad van vrouwen verhogen om economie aan te zwengelen). In dit geopolitieke klimaat is het moeilijker voor de EU om een sterke internationale rol op te nemen in het promoten van gendergelijkheid in de wereld. We zien bijvoorbeeld dat veiligheidsgerelateerde onderwerpen zoals terrorismebestrijding of het indammen van migratie binnensluipen in het ontwikkelingsbeleid van de Europese Commissie.

De globale financiële en economische crisis maakt het promoten van gendergelijkheid er evenmin gemakkelijker op. Een financiële en economische crisis in het Westen zorgt voor andere politieke prioriteiten en voor minder solidariteit met het Zuiden. In het beleid, maar ook bij de consument. Men ziet bijvoorbeeld dat in verschillende Europese landen de verkoop van *Fair Trade* producten daalt door de crisis (België blijft hier voorlopig een uitzondering op). Sommigen vrezen dat deze trend zich zal doorzetten op het politieke niveau en dat ontwikkelingsdoelstellingen aan belang zullen inboeten ten gevolge van de economische crisis. Het *UN Trust Fund in Support of Actions to Eliminate Violence against Women* dat fondsen werft bij onder andere overheden en de private sector meldt bijvoorbeeld op haar website dat het dit jaar nog niet de helft van de fondsen heeft kunnen verzamelen vergeleken met vorig jaar. Vrouwenorganisaties uit Noord en Zuid vrezen dus dat vrouwen grotendeels de prijs voor de crisis zullen moeten betalen. Bijvoorbeeld door het terugschroeven van gezondheidszorg waardoor zorg voor familieleden naar de private sfeer wordt getransporteerd. Of door een hardere houding van de EU in handelsrelaties met het Zuiden, waardoor lokale markten in elkaar zullen zakken en kleine handeltjes, vaak geleid door vrouwen, over kop zullen gaan.

De politieke wil ontbreekt

Daarnaast is er een gebrek aan politieke wil. En hier zit eigenlijk het grootste probleem. Er is om te begin-

nen weinig genderexpertise in de diensten van de Europese Commissie die zich bezighouden met buitenlands- en ontwikkelingsbeleid. Vaak is er niemand aangeduid die verantwoordelijk is voor het genderdossier en het toezien op *gender mainstreaming* in het beleid. Wanneer er wel een ambtenaar deze verantwoordelijkheid kreeg, is dit zelden een full time job en heeft die ambtenaar verschillende beleidsdomeinen onder de vleugels. Bovendien gaat het vaak om de lagere echelons van het EU ambtenaren-apparaat die niet over veel beslissingsmacht beschikken. Daardoor kan de ambtenaar bevoegd voor gendergelijkheid vaak weinig realiseren omdat elk voorstel eerst door de hiërarchische molen moet. Op hoog niveau is er echter niemand expliciet verantwoordelijk voor de implementatie van de genderdimensie in het extern beleid en daarenboven is er ook weinig coördinatie tussen de verschillende externe diensten als het gaat over het promoten van gendergelijkheid. Dit zorgt voor een weinig coherent beleid en soms werken diensten elkaar zelfs tegen. Een goedbedoeld programma van Directoraat-Generaal (DG) Ontwikkeling dat landbouwopleidingen voorziet voor vrouwen zodat zij een handeltje kunnen opstarten, zorgt niet voor meer vrouwelijke ondernemers in het Zuiden als op hetzelfde moment DG Externe Handel net subsidies uitrekt voor de export van EU landbouwproducten naar het Zuiden, waardoor lokale markten daar ineenzakken. Een gecoördineerd genderbeleid in de verschillende externe diensten van de Europese Commissie is dus hoogstnoodzakelijk zodat de gelijkheid van mannen en vrouwen effectief bewerkstelligd wordt in de wereld.

Ondervertegenwoordiging van vrouwen op topposities

Het gebrek aan politieke wil voor gendergelijkheid is eveneens zichtbaar in de ongelijke samenstelling van de top in de Commissie. Vrouwen zijn zwaar ondervertegenwoordigd in hoge functies. Van de 336 topambtenaren in de Europese Commissie, zijn er slechts 55 vrouwen. In percentage is dit een magere 16,4 procent vrouwen (zie figuur).

Wanneer we echter de opdeling maken tussen de diensten van de Commissie die zich met buitenlands beleid bezig houden (DG's extern beleid) en de DG's die zich met interne aangelegenheden van de EU bezig houden (DG's intern beleid), zien we dat de situatie in de DG's die zich met buitenlands beleid bezig houden nog een heel stuk beroerder is. In de DG's voor extern beleid (ontwikkeling, handel, externe relaties, uitbreiding, humanitaire hulp) is



92,7 % van de topmanagers een man en worden slechts 7,3 % van de belangrijkste posities door vrouwen ingenomen. Dit betekent 5 vrouwelijke topmanagers tegenover 63 mannelijke topmanagers. Vrouwen zijn dus op topniveau nauwelijks vertegenwoordigd in de externe diensten van de Commissie.

TABEL – Gendergelijkheid in het top management van de Europese Commissie – vergelijking tussen DG's Intern en Extern Beleid

	V	M	V + M	% V
DG's Intern Beleid	50	218	268	18,66%
DG's Extern Beleid	5	63	68	7,35%
Totaal Europese Commissie	55	281	336	16,4%

Bron: Kallas 2007⁷

Uiteraard leiden meer vrouwen in topposities bij de externe DG's van de Commissie niet automatisch tot het beter promoten van de gelijkheid tussen mannen en vrouwen in het buitenlands en ontwikkelingsbeleid van de EU, maar de uiteindelijke verantwoordelijkheid om gender in EU ontwikkelingssamenwerking te mainstreamen ligt wel bij het hogere management. En de politieke wil om gender te mainstreamen in de interne keuken geeft een indicatie van hoe gemotiveerd de politieke top is om gendergelijkheid te promoten in haar buitenlands beleid. Bovendien, als de EU gendergelijkheid in de wereld wil promoten is het uiterst belangrijk dat zij zelf als uitmuntend voorbeeld kan dienen voor de rest van de wereld. Dat zij met andere woorden haar eigen norm, die zij naar ontwikkelingslanden wil transponeren, naleeft. Bovenstaande cijfers illustreren dat dit momenteel niet het geval is.

Lichtpuntjes

Recent zagen we echter dat verschillende vrouwen op EU topniveau aan de alarmbel trokken. Commissaris voor buitenlandse betrekkingen Benita Ferrero-Waldner en Commissaris voor institutionele betrekkingen en communicatie Margot Wallström stelden het glazen plafond in de EU aan de kaak en benadrukten dat de EU meer moeite moet doen om vrouwen in topposities te krijgen. Kathalijne Buitenweg – ondertussen oud-europarlementariër – zette een campagne in gang om er voor te zorgen dat de EU een hoge diplomaat voor vrouwenrechten in de we-

reld aanstelt die ervoor zorgt dat vrouwenrechten effectief in het beleid van de EU worden opgenomen. De Europese Commissarissen voor handel, buitenlands beleid en ontwikkelingssamenwerking nemen immers vaak beslissingen die niet op elkaar afgestemd zijn wat betreft hun invloed op vrouwenrechten. De aanstelling van een EU gezant voor de Vrouwenrechten kan hierin verandering brengen. Deze gezant kan erover waken dat er bij belangrijke beleidsbeslissingen stelselmatig rekening gehouden wordt met de uitwerking ervan op de positie van vrouwen. Waar vrouwenrechten ernstig geschonden worden, kan een EU gezant voor vrouwenrechten de stem verheffen om onrecht te doen stoppen. Ook kan een EU gezant druk uitoefenen op regeringen om de VN Millenniumdoelen na te komen. Door een gezant voor de Vrouwenrechten aan te stellen maakt de EU duidelijk dat de strijd voor vrouwenrechten een prioriteit is en wordt de verantwoordelijkheid op hoog niveau gelegd. Inmiddels zijn de eerste stappen op weg naar de komst van een dergelijke topdiplomaat gezet. Het Europees Parlement nam een rapport aan waarin zij om een gezant voor de Vrouwenrechten vraagt. Nu moeten de lidstaten nog overtuigd worden. Het is duidelijk dat hier en daar dus politieke krachten aan het werk zijn die dit gebrek aan politiek wil voor het promoten van gendergelijkheid willen kenteren.

Daarnaast is er ook een erg actieve civiele maatschappij rond de Europese instellingen aan het werk die ervoor pleit dat Europa's buitenlands en ontwikkelingsbeleid de gendergelijkheid ten goede komt. Deze groep van NGO's en genderactivisten zijn in het verleden erg belangrijk geweest om de EU aan te zetten tot een beleid omtrent vrouwenrechten en gendergelijkheid. Ook al is de implementatie van dit beleid soms zwak, het bestaan van formele normen betekent al heel wat. Het bestaan van een stevig internationaal en EU kader voor gendergelijkheid in de wereld is cruciaal omdat genderactivisten en NGO's zich hier in hun lobbywerk op kunnen baseren om implementatie af te dwingen. Zij moeten echter blijven inspanningen doen om gendergelijkheid op de internationale agenda te houden en om effectieve implementatie af te dwingen.⁸ De 'verharde' geopolitieke sfeer die focust op veiligheid, migratie en handel gepaard met een financiële en economische crisis die de Noord-Zuid solidariteit bedreigt, zal hun lobbywerk er natuurlijk niet gemakkelijker op maken. Het zal er voor NGO's en genderactivisten op aan komen strategische bondgenoten te zoeken en zich aan te sluiten bij sterke politieke figuren om ervoor te zorgen dat gendergelijkheid hoog op Europa's prioriteitenlijstje blijft staan en dat *gender mainstreaming* ook effectief in de praktijk gebracht wordt.



Noten

- 1 Petra Debusscher is als onderzoeker verbonden aan het Centrum voor EU studies van de Universiteit Gent. Haar doctoraatsonderzoek spitst zich toe op gendergelijkheid in EU ontwikkelingssamenwerking.
- 2 Zie *Progress of the World's Women 2008/2009* op <http://www.unifem.org/progress/2008>.
- 3 In 1957 ondertekenden zes regeringen het Verdrag van Rome, dat de basis was voor het oprichten van de EEG en later de EU. Artikel 119 (tegenwoordig Artikel 141 EG) stelde dat vrouwen en mannen recht hadden op gelijk loon voor gelijk werk. Dat was opmerkelijk omdat vrouwen dit recht op nationaal niveau vaak nog niet hadden. Het verdragsartikel over gelijk loon uit 1957 is inmiddels de basis geworden voor elf richtlijnen (bindende Europese regels die de lidstaten moeten omzetten in nationale wetgeving) op het gebied van gelijke rechten en gelijke kansen op de arbeidsmarkt, toegang tot sociale zekerheid, bescherming bij zwangerschap en bevalling, omkering bewijslast, ouderschapsverlof en gelijke toegang tot goederen en diensten.
- 4 In 2000 verbonden 189 lidstaten van de Verenigde Naties zich ertoe om tegen 2015 de grootste wereldproblemen aan te pakken. Het resultaat was acht Millenniumdoelen. Doelstelling één wil een halvering van het aantal mensen in extreme armoede en van het aantal mensen met honger, doelstelling twee wil dat elk kind de basisschool voltooit, doelstelling drie wil genderongelijkheid aanpakken, doelstelling vier wil de kindsterfte met twee derden verminderen, doelstelling vijf wil de sterfte op het kraambed met drie kwart terugdringen, doelstelling zes wil de verspreiding van hiv/aids, malaria en tbc een halt toeroepen en doelstelling zeven wil een globaal partnerschap waar betere financiële hulp aan ontwikkelingslanden centraal staat.
- 5 Voor een analyse van de verschuiving van 'Women in Development' naar 'Gender in Development' zie C. MOSER, *Gender Planning and Development: Theory, Practice and Training*, New York, Routledge, 1993.
- 6 Analyse van 64 Country Strategy Papers (CSP's) en 58 National Indicative Programmes (NIP's) 2007-2013. CSP's en NIP's zijn gedetailleerde contracten van ontwikkelingsamenwerking die de Europese Commissie sluit met elk land afzonderlijk voor een bepaalde periode.
- 7 Zie ook S. KALLAS, *Memorandum to the Commission on the targets for the recruitment and appointment of women to management and other AD posts in the Commission for the year 2007*, SEC (2007) 507/4-5, 2007.
- 8 Zie ook P. DEBUSSCHER & J. TRUE, "Lobbying the EU For Gender-Equal Development", in J. ORBIE & L. TORTELL, *The European Union and the Social Dimension of Globalization*, London, Routledge, 2008.

Internationale kapitaalstromen: controleren of liberaliseren?

door Lode BERLAQE & Danny CASSIMON¹

56

Vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw hebben de internationale financiële stromen – leningen, buitenlandse directe investeringen en aandelen in buitenlandse ondernemingen – een hoge vlucht genomen. De sterke groei van de kapitaalstromen kwam er nadat het Bretton Woods-systeem van vaste wisselkoersen dat na Wereldoorlog II was ingevoerd, opgegeven was. Ze gebeurde tegen een achtergrond van toenemend vertrouwen in de werking van markten en wantrouwen tegenover overheidstussenskomsten. In die sfeer werden markten van goederen en diensten, maar ook financiële markten, gedereguleerd of geliberaliseerd, binnenlandse zowel als buitenlandse. De hoge-inkomenslanden begonnen daarmee in de jaren zeventig van vorige eeuw. Een aantal ontwikkelingslanden volgde met enkele jaren vertraging.

De tendens tot groeiende liberalisering van de kapi-

taalstromen kreeg een forse knauw met de Oost-Aziatische crisis van 1997-98. Paradoxaal overwoog juist in die periode het IMF om de liberalisering van de kapitaalrekening als een doelstelling op te nemen in zijn statuten. Het voorstel kwam zelfs ter sprake op zijn algemene vergadering in Hongkong in 1998. Een aantal economen spraken zich in die periode duidelijk uit tegen een liberalisering, onder meer Jagdish Bhagwati (1998), bekend om zijn verdediging van vrijhandel, Dani Rodrik (1998) en Jo Stiglitz (2000). Het IMF liet de plannen om vrij kapitaalverkeer op te nemen in zijn statuten in alle stilte vallen. Maar toen de Oost-Aziatische crisis en het besmettingsgevaar geweken waren, zetten de internationale kapitaalstromen hun opmars verder. De recente zogenaamde *subprime*-crisis heeft het vertrouwen in de werking van financiële markten grondig geschokt. Ze heeft ook een weerslag op de idee van vrij kapitaalverkeer tussen landen: pro's en contra's van be-



perkingen op internationale kapitaalstromen staan weer ter discussie.

Vrij kapitaalverkeer heeft zowel betrekking op de instroom van kapitaal in als de uitstroom ervan uit een land. In deze tekst concentreren we ons op de instroom. Wat de instroom betreft, rijzen de problemen vooral bij kortetermijnleningen. Buitenlandse directe investeringen bv. staan niet of minder ter discussie.

We beginnen deze tekst met enkele cijfers over de internationale kapitaalstromen en met een bespreking van de context waarin ze toegenomen zijn. In secties 2 en 3 behandelen we de voor- en nadelen van vrije internationale kapitaalstromen. Bij de nadelen gaat het over financiële crises verbonden aan de vrije in- en uitstroom van kapitaal. In de laatste sectie behandelen we in het licht van wat voorafgaat het beleid ten aanzien die stromen. We benadrukken dat de beleidsmogelijkheden veel ruimer zijn dan totale afscherming – voor zover die mogelijk zou zijn – en volkomen vrij verkeer van kapitaal.

Enkele feiten

Vanaf de jaren zeventig van vorige eeuw zijn de internationale kapitaalstromen sterk toegenomen. Daarover zijn alle waarnemers het eens, ook al lopen de statistieken uiteen. Gebaseerd op IMF-gegevens schatten Obstfeld en Taylor (2004) dat de stocks van buitenlandse activa als percentage van de wereldoutput gestegen is van 25 à 37% in 1980 tot 92 à 102% in 2000.³ In dat jaar waren de buitenlandse activa (vorderingen uit leningen, tegoeden in buitenland, bezit van buitenlandse aandelen, buitenlandse directe investeringen, enz.) dus ongeveer evenveel waard als de jaarlijkse wereldoutput.

Deze cijfers lijken enorm en dat zijn ze ook. Maar ze kwamen na een periode van relatief beperkte kapitaalstromen, namelijk de eerste 25 jaren na de Tweede Wereldoorlog. Bovendien bestonden er vóór 1914 reeds omvangrijke internationale kapitaalstromen. Obstfeld en Taylor (2004) schatten dat in 1914 de buitenlandse activa van zeven landen waarvoor data beschikbaar zijn, gelijk waren aan 51% van het gezamenlijke BBP van die landen. Alhoewel dat cijfer een overschatting is van het belang van de wereldwijde buitenlandse activa als percentage van de wereldoutput, toch illustreert het de omvang van de buitenlandse kapitaalstromen vóór de Eerste Wereldoorlog. Ter vergelijking: in 1960 was het gelijkaardige percentage slechts 18%.

De groei van de buitenlandse kapitaalstromen na 1970 was onder meer het gevolg van het feit dat toen de beperkingen op die stromen afgebouwd werden. Het wegwerken van die beperkingen noemt men de liberalisering van de buitenlandse kapitaalstromen, in het jargon ook de liberalisering van de kapitaalrekening. Die kunnen we vergelijken met de afbouw van beperkingen op de buitenlandse handel, handelsliberalisering of liberalisering van de lopende rekening genoemd, die vanaf het einde van de Tweede Wereldoorlog aangepakt werd. De liberalisering van de internationale kapitaalstromen daarentegen begon slechts vanaf de jaren zeventig van vorige eeuw.

Dat ze later kwam dan de handelsliberalisering en begon in de jaren negentienzeventig nadat het systeem van vaste wisselkoersen was opgeheven, was geen toeval. Van 1945 tot 1971 werden de internationale financiële relaties beheerst door het zogenaamde Bretton Woods-systeem dat zogenaamde vaste wisselkoersen voorzag. Onder dat systeem gebeurde de koersbepaling van de munten onderling op de deviezenmarkten, maar de nationale overheden moesten ervoor zorgen dat de koersschommelingen van hun munt binnen enge grenzen bleven. De werking van de markt werd dus sterk ingeperkt. De nationale overheden hadden de mogelijkheid onder bepaalde voorwaarden de waarde van hun munt tegenover andere munten aan te passen, dus te devalueren of te revalueren. Bij vrees voor een devaluatie kon er internationale speculatie tegen een munt ontstaan. Om de mogelijkheid om te speculeren tegen hun munt te beperken, legden de deelnemende landen in mindere of meerdere mate controles op aan de internationale kapitaalstromen. Dat bracht mee dat omvang van de internationale kapitaalmarkt beperkt bleef.

Na wisselkoersaanpassingen in 1971 werd in 1973 het systeem van vaste wisselkoersen definitief afgevoerd. De wisselkoersen werden voortaan bepaald op de deviezenmarkten, zij het met sporadische tussenkomsten van de nationale monetaire overheden. Omdat in principe de waarde van de nationale munten vrij kon fluctueren, was het niet nodig de beperkingen op de internationale kapitaalstromen te behouden. Vanaf het begin van de jaren zeventig van vorige eeuw bouwden de hoge-inkomenslanden hun beperkingen op de internationale kapitaalstromen dan ook af, geleidelijk gevolgd door een aantal ontwikkelingslanden. Meteen namen de internationale kapitaalmarkten een hoge vlucht. De sterke stijging van de kapitaalstromen die we bij het begin van deze sectie citeerden, illustreert dat.⁴



Voordelen van vrije kapitaalstromen

Vrije kapitaalstromen bieden theoretisch een aantal voordelen. Die bespreken we in deze sectie. In sectie 3 behandelen we de risico's verbonden aan vrije kapitaalstromen, met name het gevaar van financiële en daarbij aansluitende economische crises. De voordelen en risico's verklaren dat er onder economen zowel voor- als tegenstanders zijn van een liberalisering van de internationale financiële stromen.

Een eerste voordeel van de liberalisering van de internationale kapitaalstromen is dat financiële middelen in principe vloeien naar landen waar kapitaal het meeste opbrengt. Dat is voordelig zowel voor de kapitaaluitvoerende als voor de kapitaalinvoerende landen. De eerste behalen een hogere opbrengst uit hun financiële middelen dan wanneer die in eigen land zouden geïnvesteerd worden. De kapitaalinvoerende landen kunnen hogere investeringen realiseren dan het binnenlandse sparen toelaat. Ze halen daar ook voordeel uit: de opbrengstvoet van kapitaal is in die landen hoger dan elders in de wereld en hij zal wellicht ook hoger liggen dan de intrestvoet op wereldwijde kapitaalmarkten plus een eventuele risicopremie. Maar of de opbrengst ook werkelijk hoger is dan de kost, hangt af van de hoogte van de risicopremie.

Een tweede voordeel van internationale kapitaalstromen is dat ze het voor individuele landen mogelijk maken het risico van negatieve economische schokken te spreiden. Zo kan een land dat zijn output plots ziet dalen, lenen in het buitenland om de binnenlandse consumptie op peil te houden. Maar het risico kan ook op meer subtiele manieren gespreid worden. Indien een land buitenlandse directe investeringen (verder afgekort als DBI) ontvangt, draagt de betrokken multinationale onderneming een deel van het risico. Ook wanneer een land buitenlandse leningen ontvangt, spreidt het zijn risico's omdat de buitenlandse crediteur het risico van wanbetaling draagt.

Ten derde dwingen buitenlandse investeringen nationale overheden automatisch tot discipline in hun beleid. Dat geldt zowel voor de monetaire politiek als voor de publieke financiën. Een overheid die bv. een sterk fiscaal deficit toelaat of de geldhoeveelheid snel laat toenemen, zal het vertrouwen verliezen zowel van buitenlandse als van binnenlandse investeerders. Als gevolg daarvan zal de instroom van financiële middelen dalen en de uitstroom toenemen. Hetzelfde geldt voor een land dat zwakke controle uitoefent op zijn financiële instellingen. Dat verklaart meteen ook waarom het voor landen met een zwak macro-econo-

misch beleid en een gebrekkig toezicht op de financiële instellingen weinig zin heeft om over te gaan tot een liberalisering van de kapitaalstromen. Daarop komen we terug in sectie 4.

Tot nog toe hebben we hoofdzakelijk theoretische voordelen van een buitenlandse kapitaalinstroom besproken. Kunnen die ook in de realiteit vastgesteld worden? De beschikbare studies geven daarover geen uitsluitsel. Dat hangt samen met de meting van de liberalisering (wijziging in juridische regels of in feitelijke kapitaalstromen), de gebruikte data, m.a.w. de geobserveerde landen en jaren, en met de methodologie om de gebruikte gegevens te analyseren. Vier IMF-economen hebben in 2003 en in 2009 de bestaande studies op een rijtje gezet. (Prasad et al. (2003), Kose et al. (2009)). Ze komen tot het besluit dat de meerderheid van de studies geen robuuste aanduidingen geven van de groeivoordelen van de liberalisering van kapitaalstromen. Dat geldt niet voor de liberalisering van sommige kapitaalstromen. Eerder onverwacht lijkt de liberalisering van de portefeuillebeleggingen, dus van de aankopen van obligaties en aandelen door buitenlanders een positief groei-effect te hebben. De baanbrekende studies hierover waren mede van de hand van een Vlaamse econoom, Geert Bekaert (Bekaert, Campbell, Lundblad (2001 en 2005)). Maar de IMF-economen argumenteren dat de voordelen van de liberalisering van de kapitaalrekening gezocht moeten worden op andere gebieden dan de economische groei: de uitbreiding van de financiële markten, meer algemeen de verbetering van de economische instellingen en verhoogde discipline in het macro-economisch beleid. Tezelfdertijd zijn dat volgens de auteurs voorwaarden voor het succes van de liberalisering. We komen daarop terug in sectie 4 over het beleid.

Stippen we ten slotte aan dat het feit dat de beschikbare gegevens geen duidelijk bewijs leveren van de voordelen van liberalisering niet impliceert dat het zich afsluiten van buitenlandse kapitaalstromen het beste beleid is. Tussen volledige liberalisering en volledige isolering in zijn er diverse vormen van beleid mogelijk. Een aantal economen die kritisch staan tegenover liberalisering, zetten zich vooral af tegen vrije internationale kortetermijnleningen. Tegenover buitenlandse directe investeringen en portefeuilleinvesteringen staan ze meer positief. We verwijzen onder meer naar Stiglitz (2000), een bekend criticus van bepaalde vormen van globalisering.



Nadelen van liberalisering van kapitaalstromen: financiële en economische crises

De keerzijde van de instroom van buitenlands kapitaal is dat die mee aan de basis kan liggen van een financiële crisis. Die kan twee vormen aannemen: een bankencrisis waarbij banken de waarde van hun activa zien dalen en de cliënten hun vertrouwen in hun bank verliezen en hun tegoeden opvragen en een wisselkoerscrisis, waarbij de waarde van de nationale munt tegenover andere munten plots scherp daalt. Dikwijls gaat een bankencrisis over in een wisselkoerscrisis of omgekeerd. Een financiële crisis mondt gewoonlijk, zij het niet altijd, uit in een economische crisis. Dat komt doordat het voor niet-financiële ondernemingen moeilijker wordt om leningen te verkrijgen, maar ook omdat een financiële crisis het vertrouwen in de toekomst van de economie doet verzwakken.

Financiële crises zijn niet uitzonderlijk. Kindleberger schreef er in 1978 een boek over dat intussen aan zijn vijfde uitgave toe is (Kindleberger en Aliber (2005)). Tussen het einde van de jaren zeventig en het einde van de twintigste eeuw telde de Wereldbank 112 crises van het banksysteem in 93 landen. De meeste ervan leidden tot een diepgaande economische crisis. Het is dan ook niet verwonderlijk dat een aantal landen, zoals China en India, die hun handel min of meer geliberaliseerd hebben, weigerachtig staan tegenover een liberalisering van de internationale financiële stromen.

Een aantal scenario's van een financiële crisis die samenhangt met de liberalisering van de internationale kapitaalstromen zijn mogelijk. Een typisch scenario loopt als volgt: banken en niet-financiële ondernemingen gaan leningen aan in internationale reservemunten bij buitenlandse kredietverschaffers omdat die goedkoper zijn dan het aantrekken van geld in eigen land. Aan binnenlandse bedrijven staan ze leningen toe in de nationale munt. De leningen uit het buitenland laten een land toe een tekort op te lopen op zijn lopende rekening (zijn goederen- en dienstenhandel en de vergoedingen voor kapitaal en arbeid). Indien een land een relatief groot tekort heeft op zijn lopende rekening, kan er bij internationale beleggers twijfel ontstaan of het de nodige internationale deviezen zal hebben om zijn schuldverplichtingen na te komen. Diverse gebeurtenissen op politiek en economisch vlak kunnen aanleiding geven tot het wegvallen van het vertrouwen van de buitenlandse crediteuren. Zodra het vertrouwen in

de economie van een land en zijn economisch beleid wegvalt, trachten beleggers zo snel mogelijk hun financiële tegoeden op dat land te verminderen. Ze verkopen aandelen en obligaties. Buitenlandse banken staan geen nieuwe leningen toe wanneer bestaande leningen vervallen, in eerste instantie kortetermijnleningen. Dat leidt tot een forse daling van de koers van de nationale munt. Banken en ondernemingen die leningen in internationale munten aangegaan hebben, worden daardoor geconfronteerd met een stijgende schuldenlast in nationale munt. Banken kunnen dubbel getroffen worden: hun eigen buitenlandse schuldenlast verhoogt en niet-financiële ondernemingen kunnen hun schulden aan de banken niet terugbetalen. Vooral de problemen van banken zijn ontwrichtend voor een economie.

De diepgaande crisis in een aantal Oost-Aziatische landen in 1997-1998 vormde een voorbeeld van het bovenstaande. Gedurende de eerste helft van de jaren negentig groeide de economie van een aantal Oost-Aziatische landen, onder meer van Thailand, Maleisië en Indonesië, erg sterk. Ook China was bezig aan een economische opmars. Daarmee gepaard was er een sterke stijging van de Oost-Aziatische beurzen en vastgoedprijzen. De betrokken landen trokken kapitaal aan uit de Verenigde Staten, West-Europa en vooral ook uit Japan. In de winter van 1996 raakten een aantal maatschappijen voor de financiering van consumptieleningen, die Thaise banken hadden opgericht om de nationale regelgeving te omzeilen, in moeilijkheden. De instroom van buitenlands kapitaal nam af. De Thaise centrale bank moest de koers van de baht ondersteunen, maar haar middelen raakten uitgeput en begin juli 1997 daalde de koers van de Thaise munt, de baht, scherp. Dat schokte het vertrouwen van buitenlandse en binnenlandse beleggers, niet alleen in Thailand, maar ook in andere Oost-Aziatische landen. De koers van de nationale munten, de beurskoersen en vastgoedprijzen daalden. Ondernemingen die in internationale reservemunten geleend hadden, kwamen in moeilijkheden. Banken gingen failliet. In alle betrokken landen, met uitzondering van China, daalde de economische activiteit. (Zie b.v. Kindleberger en Aliber (2005), pp. 135-137.)

We stippen aan dat de financiële crisis die in de herfst van 2007 in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk ontstond en die in de herfst van 2008 in alle hevigheid toesloeg, haar oorsprong niet vond in de volatiliteit van de internationale financiële stromen, maar in het toestaan in de Verenigde Staten van zogenaamde rommelhypotheken, dat zijn hypothecaire leningen voor gezinnen van wie men



had kunnen voorzien dat ze de leningen moeilijk zouden kunnen terugbetalen. Die leningen werden toch toegestaan omdat men hoopte dat de prijzen van de huizen, die het onderpand voor de leningen vormden, zouden blijven stijgen. Pakketten van die leningen werden wereldwijd doorverkocht aan andere banken en aan ondernemingen. Wanneer de prijzen van de huizen in de Verenigde Staten begonnen te dalen, bleek dat de rommelkredieten en de doorverkochte kredietpakketten veel minder waard waren dan de nominale waarde ervan. De verspreiding van de crisis werd in de hand gewerkt door de wereldwijde vermarkting van die leningen, met name in landen die weinig of geen beperkingen hadden op de internationale kapitaalstromen. Die landen werden ook direct getroffen door het stilvallen van de leningen tussen banken en de daaropvolgende krediet-schaarste. Maar het belangrijkste gevolg van de financiële crisis was een scherpe daling van het vertrouwen in de toekomst, zowel bij consumenten als bij ondernemingen. Beide groepen van actoren verlaagden hun uitgaven wat vanaf het vierde trimester van 2008 een sterke daling van de economische activiteit veroorzaakte. Ook landen die zich niet of in beperkte mate hadden opengesteld voor buitenlandse kapitaal, leden onder de crisis. Zij werden getroffen door de dalende buitenlandse vraag en door de algemene sfeer van verminderd vertrouwen in de toekomst.

Zoals hierboven beschreven hangen een aantal financiële crises samen met open regimes voor internationale kapitaalstromen. De problemen op dat vlak betreffen vooral kortetermijnkredieten en in mindere mate portefeuille-investeringen. De stroom van langetermijnleningen kan eveneens fluctueren, maar die fluctuaties doen zich geleidelijk voor omdat de terugbetaling van die kredieten gewoonlijk gespreid is over de tijd. Ook de stromen van buitenlandse directe investeringen schommelen, maar in mindere mate dan andere stromen. BDI worden meestal op lange termijn gepland. Bij een crisis dalen ze, maar gewoonlijk vallen ze niet stil. Het terugtrekken van BDI kan in de regel niet op korte termijn gebeuren. Inderdaad zal een MNO de deuren van een dochterbedrijf niet van de ene dag op de andere sluiten zolang de ontvangsten hoger zijn dan de lopende kosten. Een dochteronderneming verkopen vergt eveneens tijd. MNO's herlokalisieren hun vestigingen typisch in het kader van hun wereldwijde langetermijnstrategie.

Beleid

Zoals we al in de inleiding vermeld hebben, waren er lang voor de *subprime*-crisis waaronder de wereld-economie thans gebukt gaat, ook onder economen, tegenstanders van de liberalisatie van de internationale kapitaalstromen (Bhagwati (1998), Rodrik (1998), Stiglitz (2000)). Hun voornaamste argument was dat de handel in financiële activa essentieel verschilt van die in goederen en diensten. Bij goederen en diensten kennen koper en verkoper de eigenschappen van het goed of de dienst of kunnen ze die met enige inspanning te weten komen. Bij een contante aankoop wisselt het goed direct van eigenaar. Bij een verkoop op termijn kunnen er waarborgen voor de uitvoering van het contract bedongen worden. Financiële markten verschillen daarvan. Wat verhandeld wordt, is een belofte van de zijde van de debiteur om in de toekomst zijn schuldverplichtingen na te komen. Asymmetrische informatie is een essentieel bestanddeel van financiële markten. Intrinsiek weet de debiteur meer over zijn capaciteit en zijn bereidheid om zijn schuldverplichtingen na te komen dan de crediteur. Komt de debiteur zijn verplichtingen niet na, dan lijdt de crediteur een verlies bij de verrichting. Die kenmerken maken financiële markten meer volatiel dan markten voor goederen en diensten. Indien het vermoeden ontstaat dat debiteuren hun verplichtingen niet zullen nakomen, zullen potentiële crediteuren weigeren nieuwe leningen toe te staan. Het feit dat financiële markten betrekking hebben op toekomstige prestaties en dat ze gekenmerkt worden door asymmetrische informatie, verhoogt de kansen op een crisis. En een financiële crisis kan ontwrichtend werken voor de ganse economie.

Dat geldt zowel voor binnenlandse als voor internationale financiële markten. Financiële crises kunnen ook voorkomen in een hoofdzakelijk binnenlandse context. Dat was onder meer het geval met de *Savings and Loans*-crisis in de Verenigde Staten van de jaren tachtig en de bankencrisis in Finland, Noorwegen en Zweden van het begin van de jaren negentig van vorige eeuw. Ook de huidige *subprime*-crisis was in oorsprong een financieel probleem in de Verenigde Staten. Gewoonlijk gaat het daarbij om overmatige leningen door banken en andere financiële instellingen en een gebrek aan controle op die instellingen, soms het gevolg van een recente deregulering.

Wat voegt de internationale dimensie hieraan toe? Het toezicht op de internationale financiële verrich-



tingen door nationale controleorganen kan problemen creëren. Zo kunnen financiële instellingen verschillen in regelgeving gebruiken om het toezicht in eigen land te ontlopen en kunnen ze bij hun nationale overheid aandringen op een minder strikte regelgeving verwijzend naar hogere rendabiliteit in het buitenland onder een lossere regelgeving. In sectie 3 hebben we gewezen op het gevaar van een wanverhouding tussen de munten waarin de schulden en de ontvangsten van banken en niet-financiële instellingen uitgedrukt zijn. Daardoor worden ze gevoelig voor een daling van de wisselkoers van de nationale munt met mogelijk vergaande gevolgen voor het geheel van de economie. En ten slotte lopen landen die geïntegreerd zijn in de internationale kapitaalmarkten het gevaar 'besmet' te worden door een financiële crisis in andere landen. (Zie Obstfeld (2009, p. 116-117)) Risico is intrinsiek verbonden met de werking van financiële markten. Landen die zich openstellen voor buitenlandse kapitaalstromen, halen bijkomende risico's binnen.

Wil dat zeggen dat landen zich best afsluiten van internationale financiële markten? Die vraag met een ja dan wel nee beantwoorden zou al te simplistisch zijn. Om te beginnen zijn er, zoals we al herhaaldelijk hebben vermeld, verschillende vormen van financiële stromen. De meeste beleidsmakers zijn thans overtuigd van de voordelen van DBI, de investeringen van bedrijven in een ander land dan het thuisland. Het ontvangende land haalt daardoor nieuwe technologieën binnen, ook al wordt het geen eigenaar daarvan. Bovendien kunnen DBI werkgelegenheid creëren, leveren ze belastingen op, zij het dikwijls aan gunstarieven, en kunnen ze bijdragen tot een productiviteitsverbetering van binnenlandse toeleveringsbedrijven. Ook portefeuille-investeringen lijken gunstige effecten te kunnen hebben op het ontvangende land (Bekaert et al. (2001 en 2005)). Het grote probleem wordt gevormd door kortetermijnleningen. Per definitie moeten die na verloop van enkele maanden terugbetaald worden en het is niet zeker dat de crediteuren nieuwe leningen zullen toestaan. De instroom ervan kan dus snel omslaan in een uitstroom met alle gevolgen van dien. Het lijkt niet onlogisch dat de overheid de instroom van kortlopende kredieten op één of andere wijze aan banden legt. Een voorbeeld is de verplichting die Chili in 1991 oplegde om 20% van de binnenkomende kortetermijnleningen op een niet-renderende reservekening te plaatsen.

Bovendien bestaat er vrij ruime overeenstemming dat het succes van een liberalisering van de kapitaal-

rekening afhangt van de bestaande toestand in elk land. Daarmee verwijzen we vooral naar de kwaliteit van het monetaire, fiscale en wisselkoersbeleid van de overheid, maar ook naar de ontwikkeling van de binnenlandse financiële markt en meer algemeen naar de kwaliteit van de instellingen. Deze laatste betreft onder meer deugdelijk bestuur zowel in de private als in de publieke sector, inclusief de nodige transparantie, het rechtssysteem en de werking van de juridische instellingen. Een land met een beperkte financiële markt en zwakke instellingen gaat beter niet over tot een verregaande liberalisering van zijn internationale kapitaalstromen. Dat heeft geleid tot de idee van een drempel; landen die daaronder zitten zouden best niet overgaan tot liberalisering van hun kapitaalrekening. Het probleem is dat die drempel moeilijk exact te bepalen is (Prasad en Rajan (2008)).

Het bovenstaande suggereert ook dat liberaliserende maatregelen, indien ze er komen, best geleidelijk doorgevoerd worden, rekening houdend met de omstandigheden, een *phased and cautious piecemeal approach* zoals Obstfeld (2009) stelt. China en India worden vaak aangehaald als voorbeelden hiervan.

Tot besluit kunnen we stellen dat er weinig indicaties zijn dat het voor een land optimaal zou zijn zich compleet af te sluiten van internationale kapitaalstromen. Controles voorkomen of milderen financiële crises, maar in 'normale' omstandigheden hebben ze een negatief effect. Per saldo overwegen wellicht de algemene baten op de kosten van een crisis (zie Ranciere et al. (2006)). Landen moeten zich echter niet in gelijke mate openstellen voor vrij kapitaalverkeer: landen met gebrekkige instellingen en een zwak macrobeleid doen dat best in mindere mate dan landen met sterke instellingen en een strak macrobeleid. Een liberalisering wordt best geleidelijk doorgevoerd, rekening houdend met de omstandigheden in eigen land en in het buitenland. Algemene regels voor een liberalisering van de kapitaalrekening zijn een recept voor financiële crises.

Referenties

- G. BEKAERT, R. CAMPBELL & C. LUNDBLAD, "Emerging Equity Markets and Economic Development", *Journal of Development Economics*, 2001, 66 (2), 465-504.
- G. BEKAERT, R. CAMPBELL & C. LUNDBLAD, "Does Financial Liberalization Spur Growth?", *Journal of Financial Economics*, 2005, 77 (1) 3-55.
- J. BHAGWATI, "The Capital Myth", *Foreign Affairs*, 1998, 77 (3) 7-12.



- C. KINDLEBERGER & R. ALIBER, *Manias, Panics and Crashes. A History of Financial Crises*, vijfde uitgave, Palgrave Macmillan, 2005, viii + 209 p.
- M. KOSE, E. PRASAD, K. ROGOFF & S.-J. WEI, "Financial Globalization: A Reappraisal", *IMF Staff Papers*, 2009, 56 (1), 8-62.
- M. OBSTFELD, "International Finance and Growth: What Have we Learned?", *NBER Working Paper Series*, 2009, Working Paper 14691, 76 p.
- M. OBSTFELD & A. TAYLOR, *Global Capital Markets. Integration, Crisis, and Growth*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, xviii + 354 p.
- E. PRASAD & R. RAJAN, "A Pragmatic Approach to Capital Account Liberalization", *Journal of Economic Perspectives*, 2008, 22 (3) 149-172.
- E. PRASAD, K. ROGOFF, S.-J. WEI & M. KOSE, "Effects of Financial Globalisation on Developing Countries: Some Empirical Evidence", *IMF Occasional Paper*, 2003, 86 p.
- R. RANCIERE, A. TORNELL & F. WESTERMANN, "Decomposing Effects of Financial Liberalization: Crises vs. Growth", *NBER Working Paper Series*, 2006, Working Paper 12806, 21 p.
- D. RODRIK, "Who Needs Capital-Account Convertibility?", in S. FISCHER et al., *Should the IMF Pursue Capital-Account Convertibility? Essays in International Finance No. 207*, 1998, International Finance Section, Department of Economics, Princeton University, 55-65.
- J. STIGLITZ, "Capital Market Liberalization, Economic Growth, and Instability", *World Development*, 2000, 28 (6) 1075-1086.

Noten

- 1 Lodewijk Berlage (1939) is nu professor emeritus. Voordien was hij gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Leuven, waar hij onder meer ontwikkelingseconomie doceerde. Hij was er voorzitter van het Departement Economie van 1988 tot 1991 en van 1998 tot 2001. Hij doceerde en deed onderzoek in een aantal landen van Afrika en Azië. Hij publiceerde onder meer over ontwikkelingshulp (co-editor van *Evaluating Development Assistance: Approaches and Methods*, Frank Cass, 1992) en over de schuldenproblematiek. Hij was ook medeauteur van het handboek *Inleiding tot de Economie* (Leuvense Universitaire Pers, uitgaven 1996, 2000 and 2005).
- 2 Danny Cassimon (*1962) werkt als hoofddocent op het Instituut voor Ontwikkelingsbeheer en -beleid (IOB) van de Universiteit Antwerpen, waar hij convenor is van de themagroep *Impact of Globalisation*, en lid van de themagroep *Aid Policies*. Hij is econoom van opleiding, en doctorerde over de initiatieven van kwijtschelding van buitenlandse schulden. Zowel onderwijs- als onderzoeksmatig is hij vooral actief in het domein van de schuldproblematiek, buitenlandse hulp, en andere globale financiële vraagstukken. In deze domeinen verricht hij ook beleidsgericht onderzoek, zowel in opdracht van de actoren verantwoordelijk voor de Belgische ontwikkelingssamenwerking, als voor buitenlandse donoren en internationale organisaties.
- 3 Het eerste percentage betreft de verhouding van de buitenlandse activa van alle landen tot het wereldwijd bruto product, het tweede is de verhouding tussen buitenlandse activa en het BBP van de landen waarvoor gegevens beschikbaar zijn. Dat aantal neemt toe over de tijd.
- 4 Vanaf ruwweg 1870 tot 1914, onder de zogenaamde gouden standaard, ging een systeem van vaste wisselkoersen (via de goudwaarde van de munten) gepaard met vrije internationale kapitaalstromen. Vaste wisselkoersen konden behouden worden omdat de deelnemende landen bereid waren hun binnenlandse interestvoet op te trekken, wanneer de koers van hun munt dreigde te dalen, ook al remde dat beleid de economische activiteit en de tewerkstelling af.

62 De sociale gevolgen van de crisis: het antwoord van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO)

door Rudi DELARUE & Eddy LAURIJSEN¹

Volgens de laatste ramingen van de IAO zullen er, ingevolge de huidige crisis, tegen het eind van dit jaar 50 miljoen *werklozen* en 200 miljoen *armen* méér in de wereld zijn. Deze trend zal zich ook in 2010 en 2011 nog voortzetten. Men moet er trouwens rekening mee houden dat, zelfs wanneer het ergste van

de crisis voorbij is en men weer terug met positieve economische groeicijfers kan aanknopen, het nog verschillende jaren zal duren vooraleer er ook verbetering kan komen inzake de enorm toegenomen werkloosheid in de wereld. Onze ondervinding met de Aziatische financiële crisis van de jaren 1997/98



(waar pas na méér dan 5 jaar het niveau van tewerkstelling van vóór de crisis terug werd bereikt) heeft dit duidelijk aangetoond. De sociale gevolgen van de crisis zijn dus zeer rampzalig.

Deze crisis weerspiegelt het falen van een *model van mondialisering* dat té veel ongelijkheid heeft veroorzaakt. Een systeem dat meer beloning heeft gebracht voor diegenen die profijt halen uit speculeren en financiële woekerpraktijken dan voor diegenen die door hun werk en creativiteit – ondernemers én werknemers – echte meerwaarden hebben gecreëerd. De zelfregeling van de markten heeft zijn limieten aangetoond; de noodzaak voor een beter mondiaal beheer wordt niet meer ontkend. Nooit tevoren is de consensus tussen de landen zo groot geweest over het feit dat de regels van de wereldeconomie moeten veranderd en aangetrokken worden; dat sociale- en milieunormen er eindelijk ook hun echte plaats moeten in vinden. Ingevolge al deze gebeurtenissen hebben organisaties zoals de IAO dan ook meer aandacht en aanzien verkregen voor de rol die zij moeten vervullen in het zoeken naar dringende en realistische maatregelen om de gevolgen van de crisis te bekampen.

Het is dus niet enkel uit eigen overtuiging, maar tevens op verzoek van de internationale gemeenschap – onder meer van de VN en de G20 – dat de IAO een strategie heeft uitgewerkt om de rampzalige sociale gevolgen van de crisis zoveel mogelijk te beperken en te overkomen. Dit is gebeurd op de Internationale Arbeidsconferentie in Genève in juni 2009. Deze jaarlijkse internationale arbeidstop was dit jaar daarom van uitzonderlijk belang wegens zijn opdracht om een eigen actieprogramma op te stellen dat de IAO moet toelaten op internationaal niveau de leiding te nemen in de strijd tegen de enorme *wereldwijde gevolgen* inzake tewerkstelling, arbeidsvoorwaarden en sociale achteruitgang, veroorzaakt door de huidige economische en financiële crisis.

Het 'Wereld Jobs Pact' van de IAO³

Het actieplan, dat tot besluit van de Conferentie in Genève is aanvaard, is het 'Wereld Jobs Pact'. Het bestaat uit een aantal richtlijnen en voorstellen om de gevolgen van de crisis op een gecoördineerde en efficiënte manier te bekampen, maar ook om in de toekomst een herhaling van dergelijke noodtoestanden te voorkomen. Dit moet gebeuren door – niet alleen in woorden maar ook in daden – eindelijk gelijke waarde te hechten aan een sociaal en economisch ontwikkelingsbeleid in de wereld. Door de financiële markt ten dienste te stellen van de reële

economie én door deze economie ten dienste te stellen van de mensen en niet andersom. Het 'Wereld Jobs Pact' is gericht aan alle landen leden van de IAO, maar is ook bedoeld om de IAO zelf een stevigere rol toe te kennen in de multilaterale fora die een beslissende stem hebben in de mondialisering van de wereldeconomie. De uitvoering van het Pact, dat berust op de fundamentele waarden en principes van de IAO, moet helpen om de minst bedeelden te beschermen en om een economische relance te bewerkstelligen met volledig respect voor de sociale dimensie en in lijn met het IAO concept van 'Waardig Werk'.

Er bestaat natuurlijk geen magische formule of gelijkvormige oplossing voor alle landen tegenover de problemen van de crisis. De verscheidenheid tussen de regio's en de landen inzake hun economische, sociale, geografische, culturele en politieke kenmerken zijn daarvoor té groot. Het Pact stelt daarom dan ook een waaier van maatregelen voor die de landen aan hun eigen specifieke toestand en noden kunnen aanpassen. Die maatregelen zijn echter wel allemaal op dezelfde filosofische leest geschoeid; met éénzelfde doel en strategie voor ogen: voorrang geven aan het beperken van de sociale weerslag van de crisis in het algemeen en het onderschoren van tewerkstelling in het bijzonder.

Aan de hand van succesrijke voorbeelden (*best practices*) die de IAO in alle werelddelen heeft vergaard en meegemaakt, worden specifieke aanbevelingen gegeven om werknemers in bedrijven in moeilijkheden zo lang en zo veel mogelijk in hun jobs te houden; om zulke bedrijven van binnenin en buiten uit te ondersteunen, om de arbeidsmarkt beter te structureren en te organiseren, in combinatie met het bevorderen van aangepaste voorzieningen voor sociale bescherming. De focus ligt daarbij grotendeels op de meest kwetsbare bevolkingsgroepen en op het genderperspectief. Het Pact pleit ook voor het invoeren van een strikter en meer coherent kader op wereldniveau voor de financiële sector. Daardoor moet deze sector voortaan een hechter band smeden met de reële economie, een betere ondersteuning verlenen aan duurzame ondernemingen en aan diegenen die de normen van Waardig Werk in acht nemen. Ook pensioenstelsels en het spaarwezen moeten door gezondere financiële praktijken en structuren betere (en veilige) garanties vinden. Een herziene vorm van multilaterale samenwerking moet de verhoudingen en praktijken inzake handel en de markten democratischer en doorzichtiger maken, waarvoor een sterkere (her)regulering onontbeerlijk is. Tegelijkertijd wordt ook gesteld dat protectionisme de tewerkstelling, globaal genomen, zeker niet ten goede komt en



dus moet geweerd worden.

Het Pact wijst vastberaden in de richting van een groene, CO₂-arme economie als een belangrijk onderdeel van de oplossing voor een duurzaam economisch- en tewerkstellingsbeleid. 'Groene jobs' zullen inderdaad in de toekomst een aanzienlijk deel uitmaken van de nieuw te creëren arbeidsplaatsen in een aantal sectoren. Deze hervorming moet tijdig en efficiënt worden voorbereid en de praktijk wijst uit dat sociale dialoog hierin een erg voorname rol kan spelen.

Om het toenemen van armoede en sociale uitsluiting tegen te gaan worden regeringen aangespoord om maatregelen te overwegen zoals: het investeren in openbare werken en infrastructuren; speciale, tijdelijke programma's voor tewerkstelling; het toepassen van minimumlonen en een speciale inspanning voor het verstrekken van doelgerichte sociale bescherming. Vooral het laatste punt was het onderwerp van lange en moeilijke debatten omdat men voor zulke programma's natuurlijk diep in de staatskas moet tasten. Maar sociale bescherming – of sociale zekerheid zoals wij ze noemen – draagt er anderzijds enorm toe bij om de armoede te verminderen, de koopkracht en de vraag naar consumptiegoederen enigszins te vrijwaren en aldus ook de economische stabiliteit mee te verdedigen. Het Belgisch systeem werd daarbij vermeld als één van de voorbeelden. Volgens ramingen staan, in deze tijd van zware crisis, de middelen en inkomsten van de burgers, die zijn vrijgemaakt uit de sociale zekerheid, namelijk in voor bijna 30% van de consumptie in ons land. Dat is een enorm belangrijke factor in het op gang houden van de economische activiteit in de huidige omstandigheden. Studies van de IAO tonen trouwens aan dat zelfs in armere landen die een inspanning kunnen leveren om een systeem van sociale bescherming – al was het maar in een beperkte vorm (bv. kleine pensioenen en ziekteverzekering) – in te voeren, daar een groot economisch voordeel uit halen vanwege de aanzienlijke verbetering van de gezondheid, de productiviteit en de koopkracht van hun inwoners.

De zwaartepunten waarvoor de actieve, tripartite Belgische delegatie op de Conferentie zich bijzonder heeft ingezet – en die sterk in het actieplan zijn uitgebouwd – zijn: het uitwerken van een globale en (vooral) coherente economisch/sociale ontwikkelingsstrategie tussen de betrokken instellingen (bv. het IMF, de WB, de WHO en de IAO); de nadruk leggen op de groene economie en 'groene jobs'; speciale aandacht voor de impact van de crisis op werkende vrouwen; investeren in de landbouwsector van de ontwikkelingslanden; het

bevorderen van duurzame ondernemingen; steun aan KMO's; het versterken van de arbeidsadministraties; het verschaffen van minimum sociale zekerheid voor iedereen; en tenslotte het groot belang van sociale dialoog in het zoeken naar duurzame oplossingen en akkoorden.

Na twee weken hard onderhandelen tussen de afgevaardigden van regeringen, werkgevers en vakbonden van de 183 landen leden van de IAO werd het 'Wereld Jobs Pact' unaniem door de Conferentie aanvaard. Er was ook consensus over het feit dat de crisis moet aangepakt worden in het ruimere kader van een meer evenwichtige en voor iedereen aanvaardbare mondialisering die er tot nu toe niet geweest is.

Maar om het Pact in daadwerkelijke actie te vertalen is er natuurlijk meer nodig dan een unanieme goedkeuring in Genève. Ten eerste is politieke steun op het hoogste niveau van cruciaal belang. Op dat vlak heeft men tenminste een goede start genomen. Er was reeds, zoals gezegd, de steun en zelfs de vraag vanwege de VN en de G20 voor een IAO initiatief en leidende rol betreffende het uitwerken van een gepast antwoord op de crisis. Op de Conferentie in juni zelf, is die politieke steun sterk bevestigd door de deelname en de zeer krachtige en positieve verklaringen in de debatten van een tiental politieke topleiders uit alle werelddelen: Nicolas Sarkozy, Lula, Christina Kirchner van Argentinië en verder de presidenten van Finland, Mozambique, Togo, Polen, enz. Dit politiek momentum moet worden in stand gehouden om op de volgende topontmoetingen op wereldvlak de aanbevelingen van het Pact nog meer slagkracht en prioriteit toe te kennen. Een belangrijke vraag blijft echter voorlopig nog open: hoe zullen de andere internationale instellingen reageren waarvan sommigen gekend zijn om zich niet al te zeer over sociale en humanitaire problemen in de wereld te bekommeren (vooral de Bretton Woods instellingen en de Wereldhandels Organisatie). Besprekingen zijn aan de gang tussen de respectievelijke secretariaten, maar het is aan de regeringen – in dit geval vooral de Europese – om de nodige druk op de ketel te zetten.

Ten tweede is er dat ander onmiskenbaar feit: *koken kost geld!* De extra taken en verantwoordelijkheden die door de internationale gemeenschap aan de IAO worden toevertrouwd moeten natuurlijk door de nodige middelen ondersteund worden om ze tot een goed einde te kunnen brengen. Niet zozeer om hiervoor het apparaat van de IAO – het IAB – te versterken: dat kunnen ze grotendeels intern regelen. Wel is het een dringende noodzaak geworden om



een aantal landen te helpen met het uitvoeren van hun versie van het Pact en met het rechtzetten van de chaotische sociale toestand waarin ze vandaag verkeren. Het is algemeen erkend dat één van de voornaamste oorzaken van de huidige crisis het ontbreken is van een sociale dimensie in het globaliseringsmodel dat we nu kennen. Het is dus nu tijd om daaraan te verhelpen en om daarvoor meer middelen en internationale solidariteit in die richting te sturen. Men moet daarvoor niet noodzakelijk extra fondsen vinden; een moeilijke opgave in de huidige toestand. Het volstaat om, binnen bestaande begrotingen, nieuwe problemen een nieuwe prioriteit te geven om zodoende het hoofd te bieden aan de ernstige sociale gevolgen van de financiële crisis. Het Pact richt dan ook een dringende oproep tot de donor landen en de multilaterale instellingen in die zin.

President Sarkozy zei in zijn toespraak "Dumping (sociale, ecologische en financiële dumping) heeft zijn enorme tol opgedrongen aan de mensheid. We hebben nu lang genoeg gewacht om de globalisering van de wereldeconomie van afdoende regels te voorzien". Het 'Wereld Jobs Pact' is daarvan een onderdeel en misschien wel een startpunt. Directeur-generaal Somavia stelde in zijn slottoespraak: "Dit Pact is onze gemeenschappelijke verbintenis; we moeten er met ons allen leven aan geven. Wij hebben hierin allen een gezamenlijke verantwoordelijkheid naar de toekomst toe en wij hebben het mandaat en de opdracht om hiervoor nu te handelen".

Steun, engagement en samenwerking van de internationale gemeenschap: onontbeerlijk

De VN, alsook andere internationale fora zoals de G8 en G20, namen de opvolging van het Wereld Jobs Pact snel ter harte. De VN vergadering van 22-24 juni 2009 over de financiële crisis verwelkomde het Pact en vroeg de IAO om het voor te stellen op de eerstvolgende sessie van de Economische en Sociale Raad van de VN (ECOSOC) van juli 2009 te Genève. Het Pact kreeg er grote steun. Zowel industrie- en ontwikkelingslanden namen het initiatief voor het voorleggen van een inhoudelijk sterke resolutie. Het ging onder meer over de EU-lidstaten, de G77 alsook anderen.

De ECOSOC resolutie werd met grote steun aangenomen op 24 Juli 2009. Ze onderschrijft de daadwerkelijke uitvoering van het Pact d.m.v. een coherent geheel van beleidsmaatregelen en acties. Vooreerst moeten alle VN organisaties, programma's en fond-

sen rekening houden het Pact in hun activiteiten. Ten tweede nodigt ze de WB, het IMF en andere internationale en regionale organisaties en instellingen uit met het Pact rekening te houden in hun activiteiten. Ten derde dringt ze erop aan om de maatregelen van het Pact ook te integreren in het nationale beleid en in de bilaterale en multilaterale ontwikkelingssamenwerking. Dit dient ondermeer te gebeuren via de VN-coördinatoren in ontwikkelingslanden (de *resident coordinators*). Ten vierde nodigt ze donoren uit om te voorzien in de nodige fondsen. Ten vijfde vraagt ze aan de VN secretaris-generaal om tijdens de juli 2010 ECOSOC sessie te rapporteren over de daadwerkelijke uitvoering.

De ECOSOC-steun is belangrijk omdat in het verleden, arbeid en waardig werk, weinig of niet aan bod kwamen in de ontwikkelingsdoelstellingen en -acties. Een eerste voorzet tot verandering kwam er pas met de besluiten van de VN-top van september 2005 die de balans opmaakte van vijf jaar millennium ontwikkelingsdoelstellingen. Arbeid, waardig werk en de sociale dimensie van de mondialisering moesten volgens die besluiten voortaan aan bod komen in de millennium ontwikkelingsdoelstellingen en in het mondiale, regionale en nationale ontwikkelingsbeleid. De Europese Consensus over Ontwikkeling van december 2005 ging in dezelfde richting. Deze politieke EU tekst werd gezamenlijk aangenomen door de Europese Commissie, de Raad en het Europees Parlement.⁴

De Ministeriële sessie van de ECOSOC in juli 2006 ging nog een stap verder door arbeid en waardig werk op te nemen als een centrale beleidsdoelstelling welke op een coherente wijze moet nagestreefd worden. De EU speelde een grote rol bij de totstandkoming van deze besluiten. De toenemende politieke EU-belangstelling voor deze thema's volgde ondermeer uit een aantal initiatieven van de Europese Commissie zoals de mededeling van 24 mei 2006 over waardig werk in de EU en in de wereld.

De G8 top van juli 2009 in het Italiaanse l'Aquila sprak ook zijn waardering uit voor het 'Wereld Jobs Pact' als bijdrage tot de bestrijding van de financiële en economische crisis. De ILO Directeur-Generaal Juan Somavia was uitgenodigd op de G8 top en stelde het Pact voor. De G8-besluiten riepen de internationale organisaties, en dan vooral de WB, het IMF, de WHO, de OESO en de IAO op hun samenwerking op te drijven en om de beleidscoherentie te versterken. Deze uitnodiging betekende een nieuwe positieve stap in de toenemende erkenning van de rol van de IAO in het mondiaal bestuur. Een nieuwe zeer belangrijke stap was de deelname van de IAO



Directeur-Generaal aan de G20-top van 24-25 september 2009 in Pittsburgh. De IAO stelde daar niet alleen het Wereld Jobs Pact voor maar ook het IAO-overzicht en analyse van de aard en impact van de anti-crisis maatregelen, inzake arbeid en sociale bescherming, genomen in 54 landen.

De IAO zal deze analyses verder ontwikkelen in samenwerking met de OESO en andere instellingen. Op vraag van de G20 zal de IAO ook een zeer actieve rol spelen bij de organisatie van een ministeriële conferentie van de G20 ministers van arbeid in 2010 en bij de verdere opvolging van de maatregelen tegen de crisis genomen zowel in de industrielanden als in ontwikkelingslanden.

De krachtlijnen van het programma voor de herverkiezing op 16 september 2009 van Manuel Barroso, de voorzitter van de Europese Commissie, verwijst ook uitdrukkelijk naar het bevorderen van waardig werk voor allen, zowel in de EU als daarbuiten, en dit ook in tijden van economische crisis. De voorzitter van het Europees Parlement, Jerzy Buzek, ondersteunt ook zeer uitdrukkelijk het belang van arbeid en waardig werk voor allen in tijden van crisis. Dit zijn allemaal bemoedigende signalen. Het zwakke punt blijft echter de inertie van de ontwikkelingssamenwerking en het mogelijks terugschroeven van de ontwikkelingshulp door donoren, terwijl ontwikkelingslanden net veel te lijden hebben van de crisis. Hun herstel, en dan vooral inzake jobs en sociale bescherming, zal waarschijnlijk langzamer van de grond komen wegens een gebrek aan fiscale mogelijkheden. Dit kan natuurlijk niet alleen opgevangen worden door meer hulp. Ontwikkelingslanden moeten werken aan de versterking van hun fiscale en parafiscale capaciteit

alsook van hun arbeidsmarktbeleid, sociale zekerheid en sociale partnerorganisaties. Maar dat vergt natuurlijk ook wel duurzame ondersteuning vanwege de donoren en een goede samenwerking tussen multilaterale en bilaterale actoren.

Noten

- 1 Rudi Delarue, directeur van het IAO Bureau voor de EU en de Benelux landen. Merk op dat deze bijdrage een persoonlijk standpunt vertolkt.
- 2 Eddy Laurijssen, ex-directeur van hetzelfde Bureau en leider van de Belgische tripartite delegatie op de IAO Conferentie van juni 2009 die het Wereld Jobs Pact goedkeurde. Merk op dat deze bijdrage een persoonlijk standpunt vertolkt.
- 3 De volledige tekst van het 'Wereld Jobs Pact', vindt u op de website van de IAO: www.ilo.org.
- 4 De Europese Consensus over Ontwikkeling betekende ongetwijfeld een grote doorbraak. Maar de daadwerkelijk aanpassing van de programmatie van EG hulp in veel derde landen heeft waardig werk nog altijd niet omarmd. De ontwikkelingssector kent een zeer grote inertie. Dit geldt ook voor de externe hulp van de meeste EU-lidstaten. België speelt hierin overigens helemaal geen voortrekkersrol, in tegenstelling tot bijv. het VK, Nederland, Spanje en Duitsland. Hopelijk zal de aangekondigde wijziging van de huidige wet op de Belgische ontwikkelingssamenwerking hierin verandering brengen. België speelt evenmin een voortrekkersrol in de versterking van de beleidscoherentie tussen de WB, het IMF en andere relevante multilaterale instellingen, en dit in tegenstelling tot haar pro-actieve rol in de VN en in de gespecialiseerde instellingen, zoals de IAO. Naar verluid zou het ministerie van financiën hier dwarsliggen omdat het oordeelt dat enkel en alleen dit ministerie bevoegd is voor zaken aangaande de WB en het IMF. Dit is in elk geval in strijd met de Europese Consensus voor Ontwikkeling, met de plechtige verklaring van de Europese Raad over globalisering van december 2007 en met de ECOSOC besluiten.

66 | Hoe duurzaam is onze ontwikkelingssamenwerking? Van Point Four naar Factor Four

door Leida RIJNHOUT¹

Inleiding

Vele discussies worden gevoerd over de zin of de onzin van ontwikkelingshulp. Maar meestal worden slechts onderliggende vragen gesteld als: komt het geld wel bij de armen terecht?, of kan het niet efficiënter?, en/of meer op basis van de behoeften van

de armen zelf? Terechte vragen, maar moeten we niet een meer fundamentele vraag stellen: Is de traditionele ontwikkelingssamenwerking, helaas nog té sterk gebaseerd op de hulpgedachte, niet uit de tijd geraakt en zijn de oorzaken van armoede ondertussen niet nagenoeg bekend om te weten dat financiële en technologische overdrachten niet genoeg bijdra-



gen aan de oplossing van het schrijnende armoedevraagstuk? Is het niet nodig deze miljoenen business volledig te hervormen en dringend andere doelstellingen geven? Een pleidooi om de principes van Duurzame Ontwikkeling als basis te nemen.

Historie en achtergrond

Ontwikkelingssamenwerking, zoals we het nu kennen, is ontstaan in 1945. De grondslagen liggen beschreven in het Handvest van de Verenigde Naties. In de preambule van het Handvest verbonden de leden van de VN zich onder meer “sociale vooruitgang en betere levensomstandigheden te bevorderen en voor de bevordering van de sociale en economische vooruitgang een internationaal apparaat te gebruiken”. Dat jaar wordt de ECOSOC opgericht binnen de VN, samen met allerlei onderliggende *agencies*. Bertholet (1967:89) ziet het jaar 1949 echter als hét beginpunt van de hulpverlening op grote schaal. Nu zestig jaar geleden dus. Het is dat jaar dat president Truman in zijn inaugurele rede zijn *bold new program* presenteert. Daar noemt hij de sindsdien befaamde Point Four, waar de Verenigde Staten zich verplichten tot omvangrijke hulp aan de ‘onderontwikkelde gebieden’: *only by helping the least fortunate of its members to help themselves can the human family achieve the decent, satisfying life that is the right of all people*. (Houbink, P., Keune, L. 1999:161). Fondsen worden vanaf die tijd op grote schaal bijeen gegaard en het werk kan beginnen. De geschiedenis van de verdere ontwikkelingsamenwerking is nagenoeg geweten. Vanuit deze hulpgedachte worden op internationale en nationale niveaus structuren en organen opgericht om de gelden te kanaliseren voor de ‘ontwikkeling’ in het Zuiden.

Buitenlandse schuld

Ook de banken waren in die tijd erg bereidwillig leningen te verschaffen voor deze ontwikkeling tegen

lage en hoge rentetarieven. Met als primair doel meer te kunnen investeren in technologie, capaciteitsopbouw en verhoging van de productie. Deze ‘onderontwikkelde landen’ moesten zo snel mogelijk geïntegreerd worden in de grote mensen wereld van wereldhandel en economische globalisering. Om dit beter te begeleiden en af te dwingen werden de Structurele Aanpassingsprogramma’s ontworpen, een instrument van de Wereldbank en het IMF, die als voorwaarde dienden om in aanmerking te komen voor de grootschalige hulpprogramma’s en leningen. Concrete voorwaarden waren bijvoorbeeld om minder publieke uitgaven te doen. Er werd dan vooral bezuinigd op onderwijs, gezondheidszorg, maar gelukkig ook vaak op het defensieapparaat. Er moesten meer deviezen binnenkomen, zodat de nationale economie sterk gericht wordt op export.

In 2008 heeft de Ecuadoriaanse regering een audit laten uitvoeren over hun uitstaande buitenlandse schuld. Deze audit werd gedaan door een commissie die samengesteld was uit experts van de administraties, civil society en buitenlandse experts. Dit heeft een zeer interessant rapport opgeleverd. Een van hun conclusies was dat de buitenlandse schuld zich had geconverteerd in een instrument dat “internationale schuldeisers er toe aanzet om onze economische en natuurlijke hulpbronnen toe te eigenen, schade aan te brengen aan de soevereiniteit en bij te dragen aan de de-institutionalisering van de Staat. [...] Vanaf de jaren 80 werden grote delen van de nationale budgetten, bijna 70%, gebruikt voor afbetaling van de schulden, ten koste van onderwijs, voedselvoorziening, gezondheidsprogramma’s en sociale programma’s. Van alle leningen die er binnen kwamen werd 14% geïnvesteerd in sociale projecten, 86% werd geleend om de buitenlandse schuld af te betalen.” (CAIC)

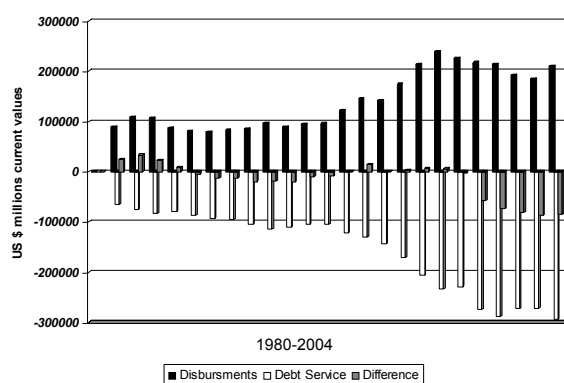
Figuur 1 geeft een overzicht van de negatieve balans voor de ontwikkelingslanden voor wat betreft hun leningen en rentebetalingen van de buitenlandse schuld.

FIGUUR 1 – Balans van leningen en rentebetalingen van buitenlandse schuld

1990-2004					
	All developing economies	Major exporters of manufactured goods	Major exporters of petroleum	Non major exporters of manufactured goods or petroleum	Least developed countries
Disbursements	2717252	1670656	325831	720766	88642
Debt Service	-3.150.536	-1.908.231	-497.909	-734.826	-56.528
Difference	-433.284	-237.575	-172.078	-23.060	32114



FIGUUR 2 – Balans van leningen en rentebetalingen van buitenlandse schuld



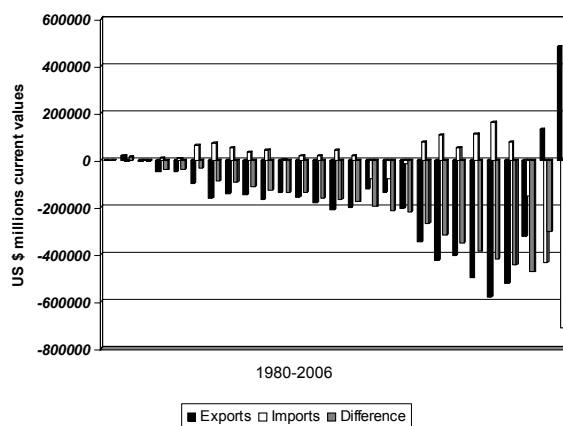
Onerlijke wereldhandel

In de huidige ontwikkelingssamenwerking komt steeds de klemtoon te liggen op het belang van de integratie in de wereldhandel. Dit om twee redenen: ten eerste zou het hun economische groei stimuleren en ten tweede moeten deze landen aan deviezen raken om hun inmiddels torenhoge schulden af te betalen. *Trade not aid*, wordt de slogan voor de komende jaren.

Maar dat integratie in de wereldhandel de landen in het Zuiden ook niet altijd veel goeds heeft gebracht is helaas de realiteit. Er zijn natuurlijk voorbeelden te noemen dat er vooruitgang is gemaakt, zowel op het gebied van economische groei als cijfers die aantonen dat het beter gesteld is met gezondheidszorg

en/of onderwijs. Maar over het algemeen genomen zijn de effecten van de wereldhandel negatief voor vele ontwikkelingslanden. De kapitaalstromen van Zuid naar Noord zijn namelijk hoger dan andersom, dus er vindt een kapitaalextractie plaats in het Zuiden. In plaats van een injectie. In de grafiek hieronder is af te lezen dat de ruilvoet van de meeste ontwikkelingslanden ook negatief is.

FIGUUR 3 – Ruilvoet: winst (+) of verliezen (-) van alle ontwikkelingslanden



Onderstaande figuur 4 vergelijkt de verliezen op de handelsbalans met de officiële ontwikkelingshulp. Dus voor elke 15 dollar die we als ontwikkelingshulp geven, staan er bijna 50 tegenover die deze landen verliezen op hun handelsbalans vanwege de integratie in de wereldhandel. Alleen voor de armste ontwikkelingslanden is er een positief resultaat.

FIGUUR 4 – Ruilvoet vergeleken met officiële ontwikkelingshulp (in miljoenen US\$), 1980-2005

	All developing economies	Major exporters of manufactured goods	Major exporters of petroleum	Least developed countries
Terms of trade gains and losses	-4.898.546	-1.957.425	-2.895.955	-260.016
ODA	1528050	242306	188422	386387

Een ander en structureel element dat aantoont dat integratie in een wereldmarkt de ontwikkeling van de ontwikkelingslanden niet ten goede komt wordt gegeven door Prof. Louis Baeck, (KULeuven) in zijn boek *Onze vierkante wereldbol*. Hij toont aan dat de komst van internationale bedrijven in de meeste gevallen de lokale economie aantast. Daar waar er vroeger, via kleinschaligere productie-eenheden, de markt werd bevoorradt van de meeste noodzakelijke producten, wordt deze nu teniet gedaan door het weghalen van arbeidskrachten, oneerlijke concurren-

tie vanwege schaalgrootte en goedkoop kapitaal. Grondstoffen worden ook niet altijd ter plekke gekocht. Door de goedkope transportkosten worden die gehaald waar de prijs het laagste is. De winsten van deze bedrijven worden zeer zelden geïnvesteerd in deze landen, maar vloeien weg naar aandeelhouders die in het Noorden zitten. Eenmaal ook het bedrijf in kwestie besluit te verhuizen naar een ander land waar de productieomstandigheden beter zijn, blijft het land achter met een ontwrichte nationale economie.



De Catalaans ecologisch econoom Prof. Joan Martinez Alier wijst bij de oneerlijke wereldhandel vooral op het feit dat er veel afwenteling plaats vindt van de ecologische en sociale kosten die de productie en handel met zich meebrengt. In Ecuador heeft de NGO Acción Ecológica een aantal jaar geleden een berekening gemaakt wat deze afgewentelde kosten zijn van de petroleumwinning in het Amazonewoud door Texaco. Winning van meer dan 1.500.000.000 ton olie in 20 jaar activiteit in Ecuador tussen 1970-90 betekende het volgende:

- talloze hectare tropisch bos zijn direct of indirect vernietigd;
- 16.800.000 vaten ruwe olie zijn weggelekt in de bodem;
- 19.000.000.000 vaten vervuild afvalwater wordt in de Amazone rivieren geloosd;
- 1.100.000.000 kubieke meter giftige gassen zijn uitgestoten;
- 300 meren vervuild met giftig afval;
- en permanente schade toegebracht aan dorpen van de Siona, Secoya, Cofán, Quechua en Huorani bevolking.

Deze immense schade wordt achtergelaten, is in vele gevallen onomkeerbaar, vanwege productie die wordt gestimuleerd door een exportgerichte economie. Voorbeelden als de 'Texaco-case' zijn helaas overvloedig aanwezig over de ganse wereld.

Ecologische schuld

Niet alleen op het vlak van kapitaalstromen en afwenteling van kosten heeft men te maken met een oneerlijke handel, maar ook de ecologische stromen zijn zeer hoog van Zuid naar Noord. Lees: er vindt nog steeds een leegroef plaats van natuurlijke hulpbronnen door de Noordelijke landen in het nadeel van de ontwikkelingslanden.

The Living Planet Report laat elk jaar weer zien dat de industrielanden ver boven hun ecologisch budget leven. En allen tezamen boven het ecologisch budget dat de planeet aarde ons jaarlijks te bieden heeft. Als we de gemiddelde ecologische voetafdruk bekijken van landen als België (5.1 ha), Nederland (4.4 ha) of de VS (9.4 ha) kunnen we niet anders dan concluderen dat onze welvaart is gebaseerd op de natuurlijke rijkdommen van een aantal ontwikkelingslanden. Het feit dat we nog niet met grotere ecologische rampen en/of schaarste van natuurlijke rijkdommen te maken hebben is dat vrijwel alle ontwikkelingslanden ver onder hun ecologisch budget zitten. De eerder aangehaalde Nederlandse econoom Lou

Keune tracht in zijn berekeningen hier een prijs aan te geven (de gemiddelde prijs voor een hectare grond) en komt tot onthutsende cijfers. Hij berekent dat de *overshoot* die veroorzaakt wordt door de industrielanden gelijk staat in monetaire termen aan 5.566 miljard dollar, hetgeen betekent 100 maal het volume aan ODA (56 miljard dollar). Hij stelt tegelijkertijd dat dergelijke berekeningen natuurlijk voor discussie vatbaar zijn, maar er kan wel duidelijk aangetoond worden dat de financiële en materiële stromen van Zuid naar Noord gigantisch veel groter zijn dan andersom. Dus stelt hij direct hierbij de terechte vraag: "wie helpt wie?"

Maar aansluitend kan je ook de vraag stellen of de internationale solidariteit, helaas te vaak verengd naar traditionele ontwikkelingssamenwerking en de bijbehorende hulpgedachte, dus een successtory genoemd kan worden. En waarom er wél campagnes worden georganiseerd om de ODA verhogen, terwijl er té weinig aandacht wordt besteed aan vragen te stellen bij de fundamentele oorzaken van armoede. Die we vooral bij de productie- en consumptiepatronen in het Noorden moeten zoeken. Zoals hierboven aangetoond liggen de hogere financiële en materiële stromen van Zuid naar Noord aan de basis van de groeiende kloof tussen arm en rijk. Deze omgekeerde ontwikkelingshulp komt echter zelden ter sprake. En zolang dit niet ter discussie wordt gesteld, zal er ook weinig structureel veranderen in de wereld.

Actief proces van verarming en verrijking

Want dit alles laat ons zien dat armoede geen toeval is. Net zo min als onze welvaartsgroei sinds de koloniale tijd. De 500 jaar geleden gestarte proces van roof en uitbuiting, veelal op een gewelddadige wijze, wordt nu op een subtielere manier verder gezet. De grafieken van de materiële en financiële stromen van Zuid naar Noord tonen aan dat de welvaart in het Noorden nog steeds gebaseerd is op de verarming van de landen in het Zuiden. En dan met name van de landen die rijk zijn in natuurlijke hulpbronnen. Waarmee aangetoond dat er een actief proces is van verarming en verrijking. Pas als er hier een halt aan wordt gegeven zal men enige vooruitgang boeken op het vlak van armoedebestrijding. Dus is de vraag of we ons niet beter bezig houden met 'rijkdombestrijding'.

Herverdeling van kapitaal en gebruik van natuurlijke hulpbronnen is sowieso de enige manier om aan ar-



moedebestrijding te doen. In het traditionele ontwikkelingsdenken (waarbij ik me voor het gemak beperk tot de economische component, want cultureel en sociaal zijn er ook wel wat opmerkingen te maken) wordt er vooral nadruk gelegd op groeimogelijkheden voor de ontwikkelingslanden. Meer globale economische groei zou moeten leiden naar armoedereductie. Dit is een doodlopende weg, zeker als we het vanuit duurzame ontwikkelingsperspectief bekijken.

Elke vorm van economische activiteit maakt gebruik van natuurlijke hulpbronnen. En daar de aarde gelimiteerd is qua levering van deze hulpbronnen en we deze limieten al ruimschoots zijn gepasseerd, is het onverantwoord om te blijven veronderstellen dat meer globale economische groei tot oplossingen in het Zuiden gaat leiden, zónder de economische groei in het Noorden in vraag te stellen. Het heeft geen enkele zin, noch wetenschappelijke grond, om te veronderstellen dat de aarde met onze behoeften meegroeit. De taart zal niet groter worden, daarom is de grote uitdaging om de taart zo eerlijk mogelijk te verdelen.

Het Britse *New Economic Foundation* heeft in 2005 een studie gepubliceerd waarin ze berekenden dat voor 1 dollar armoedebestrijding er een globale economische groei moet zijn van 166 dollar, met dus enorme milieupact wat dan weer contraproductief is voor de armste groepen vanwege het feit dat zij de eerste slachtoffers zijn van bv. klimaatveranderingen. Voor een effect te hebben op een wereldwijde reductie van de allerarmsten heeft men meerdere planeten nodig. Is dit een reële optie? Neen, dus moeten we heel snel werk maken van een *paradigm shift* voor de ontwikkelingssector en andere doelstellingen naar voren schuiven dan nu het geval is. Met de traditionele hulpgedachte, de nadruk op integratie in de wereldhandel (fair of niet) en technologieoverdracht gaan we er zeker niet komen.

Al in de jaren 70 introduceerde de Duitse econoom Wolfgang Sachs de term factor 4 in zijn boek *Greening the North*, waarmee hij bedoelde dat het Noorden haar economie efficiënter moest maken qua grondstoffenverbruik met een factor 4 in 2010 en factor 10 in 2050. Dat waren in die tijd nog voorzichtige schattingen want de noodzaak ligt heden ten dage hoger. En het betreft dan niet alleen alles inzetten voor een zo groot mogelijke efficiëntie, maar vooral ook op de efficiëntie. De Nederlandse econoom Bob Goudzwaard gaf het al aan in zijn boek “de economie van het genoeg”, waarbij, net als in vele rapporten uit de jaren '70, de nadruk ligt op de limieten van onze planeet, zowel qua levering van grondstoffen als van absorptiecapaciteit van afvalstoffen.

Maar helaas het zogenaamde ‘realisme’ van de politici en beleidsmakers, en helaas ook grote delen van het middenveld, blijven de ogen sluiten voor deze niet graag te aanvaarden realiteit. Het dogma van economische groei voor welvaart en ontwikkeling blijft het nog steeds winnen van de fundamentele principes van duurzame ontwikkeling. Als uitgangspunt voor deze principes gebruik ik de drie kapitalen van Duurzame Ontwikkeling (zie ook publicatie *Duurzame Ontwikkeling voor Dummies*), waarin zowel voor het ecologische kapitaal, als voor het sociale kapitaal de grenzen erkend worden. Waar teveel milieudruk en uitputting van grondstoffen toe leidt is bekend, maar evenzo kent ook het sociale kapitaal haar grenzen. Teveel stress leidt tot minder productie, hoge gezondheidskosten en ontwrichte samenlevingen (bv. door conflicten). En dit is niet bevorderlijk voor de welvaart.



Duurzame ontwikkeling zou dus moeten leiden tot een rechtvaardige economie, die binnen de limieten en draagkracht past van het sociale en ecologische kapitaal en waarbij de burgers genoeg inspraak hebben om tot een endogene ontwikkeling en welvaartspeil te komen. En dit uiteraard op globale schaal,

Aanpassingsprogramma's in het Noorden

Veel meer nadruk dus op herverdeling, en dus veel werk te doen in de Noordelijke landen (en bij de elites in het Zuiden). In plaats van de SAP's (Structural Adjustment Programs) in de ontwikkelingslanden zou ik willen pleiten voor SAP's (*Sustainability Adjustment Programs*) in het Noorden. Maar wie gaat dit afdwingen aan deze landen? Een manier is om de prijzen voor olie en andere natuurlijk hulpbronnen schrikbarend te verhogen zodat deze economieën wel verplicht worden om snel en adequaat het gebruik hiervan te verminderen.

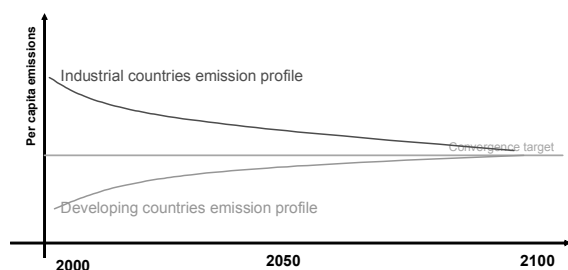


waarbij ontwikkelingssamenwerking de taak heeft aan deze duurzame ontwikkeling te werken.

Terugkomend dan op een effectievere ontwikkelingssamenwerking, zou dus betekenen dat er meer gefocust wordt op die herverdeling van middelen en op de erkenning van de ecologische schuld. Net als in de klimaatonderhandelingen, kan men spreken van contractie en convergentie (zie figuur 5). In een rechtvaardige wereld heeft iedereen recht op een gelijk deel van de opbrengsten van de planeet en een zelfde hoeveelheid van uitstoot van 'afval' (geen plicht natuurlijk).

FIGUUR 5 – Contractie en convergentie voor CO₂-emissies

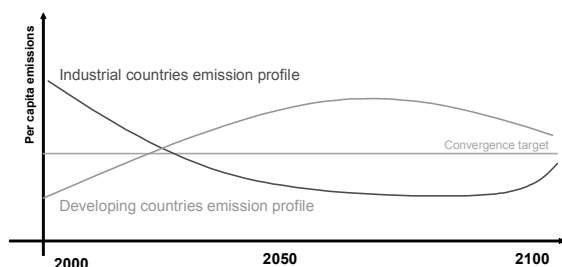
Post 2012 Kyoto: contractie en convergentie



Als je de ecologische schuld meerekent, dan zouden de industrielanden, die zich eeuwen teveel grondstoffen hebben toegeëigend, in dit voorbeeld teveel CO₂ hebben uitgestoten, voor de opbouw van hun welvaart, gemonetariseerd kunnen worden en dat als uitgangspunt nemen als kapitaaloverdracht naar het Zuiden. Dit zal de symbolische 0.7% van het BNP als ontwikkelingshulp ruimschoots overschrijden.

FIGUUR 6 – Contractie, convergentie en compensatie

Post 2012 Kyoto: contractie, convergentie én compensatie



Een duurzame en rechtvaardige economie

Om tot echte duurzame ontwikkeling te komen zal men de echte fundamentele vragen moeten stellen en politieke wil moeten tonen om tot radicalere veranderingen te komen. Het *business-as-usual* scenario is absoluut geen optie meer. Door een doorgevoerd beleid van belastingverschuivingen, ontmoedigingen, quoterings en voorlichting kunnen de onduurzame productie en consumptiepatronen worden stopgezet, en de ecologische schuld worden afgebouwd, om zo de noodzakelijke voorwaarden te creëren voor het recht op (economische) ontwikkeling in het Zuiden.

Hervorming van het systeem van belastingen, waarbij zowel in nationaal als Europees verband de belastingheffing drastisch verschuift van belasting op arbeid naar een belasting op alle aan de natuur onttrokken waarden (BOW), voorafgegaan door bijvoorbeeld de invoering van een *foot print tax* en een koolstofaks zoals regelmatig voorgesteld. Maar ook maximale inkomens zouden moeten worden ingevoerd, een vorm van rijkdombestrijding in functie van armoedebestrijding, en natuurlijk een verbod op belastingvlucht.

Verder zou men ook ernstig in overweging moeten nemen om meer te werken met verbodsbepalingen en quoterings, zeker als de belastingen niet genoeg effect hebben. Sommige producten zijn gewoon niet meer verantwoord in een wereld waar we met grotere schaarste worden geconfronteerd, en of de limiet voor de opslagcapaciteit van de aarde (cf. CO₂-emissies). Energievreter zoals SUV-auto's of plasmaschermen zijn onaanvaardbaar.

Meer aandacht en juridische opvolging zal moeten gaan naar een werkelijke uitvoering van het 'vervuiler betaalt-principe'. Maar uit te kijken valt voor de 'betaler vervuult-principe', waarbij de hogere klassen meer zouden mogen vervuilen, terwijl die iedereen overlast veroorzaakt. Vandaar mijn pleidooi om meer gebruik te maken van productnormen en meer producten uit de handel te halen.

Maar ook een hervorming van het monetair stelsel is noodzakelijk, waarbij ook het internationale geldstelsel best herzien zal worden met als uitgangspunten gericht op rechtvaardigheid en ecologische grenzen. Er kan voor ontwikkelingslanden een uitbreiding van het systeem van speciale trekkingsrechten (SDR's) via het IMF komen, gericht op duurzame ontwikkeling.



Op vlak van werkgelegenheid zal men alles moeten inzetten op de transitie van onduurzame productie naar duurzame productiepatronen. Dit vergt duidelijk meer dan de promotie van green jobs, doel is vooral de niet groene jobs op korte termijn af te bouwen. Idem geldt voor het investeringsbeleid.

De wereldhandel moet gericht zijn op het bevorderen van rechtvaardige en duurzame handel, parallel met de uitfasering van oneerlijke en schadelijke handel. Daarbij dient het primair te gaan om handel binnen regio's. Het via handelsverdragen en andere middelen afdwingen van vrijhandel mag niet langer praktijk zijn. Privatiseringen, vooral waar het gaat om publieke voorzieningen, moeten teruggedraaid worden. Buitenlandse schulden zullen, in overleg met betrokken landen, moeten worden kwijtgescholden.

De ILO-normen voor arbeid en basismilieueisen vormen de voorwaarden voor toelating bij productie. Er dienen extraterritoriale juridische afspraken gemaakt te worden met betrekking tot ketenverantwoordelijkheid. Er moet een Internationaal Gerechtshof komen waar multinationals en andere bedrijven vervolgd kunnen worden die het milieu vervuilen, een onevenredig gebruik maken van de natuurlijke hulpbronnen, en/of gebruik maken van kinderarbeid en andere vormen van uitbuiting. Ook andere *grievance mechanisms* moeten bij overtredingen van deze afspraken ingezet kunnen worden.

Rechtvaardigheid moet worden bevochten

Slechts zelden in de geschiedenis krijgen onderdrukte volken door de machtshebbers automatisch waar ze recht op hebben. Er is altijd en overal sociale strijd gevoerd om de rechten gedefinieerd en erkend te krijgen. En precies daar ligt een enorme taak voor ontwikkelingssamenwerking. Een sterke civil society in het Noorden en Zuiden die professioneel genoeg is om beleidsprocessen op te volgen, en vooral te beïnvloeden, is cruciaal. Daarbij zal men ook de projectmatige aanpak moeten overstijgen en vooral oog hebben voor de coherentie en lange termijn visie van het globale beleid. Dat is wat duurzame ontwikkeling zo waardevol maakt.

In Johannesburg (2002) is op de wereldtop voor Duurzame Ontwikkeling nogmaals de nadruk gelegd op het belang van de opmaak van nationale strategieën voor duurzame ontwikkeling (NSSD) in alle

landen. En dit voor de ontwikkelingslanden als alternatief voor de PRSP (*Poverty Reduction Strategy Papers*) die té weinig rekening houden met de ecologische dimensie (limieten) van ontwikkeling, maar juist sterk exportgericht zijn. De NSSD's moeten opgemaakt worden in nauwe samenwerking met het lokale sociale middenveld, en dat impliceert dat die beslagen ten ijs moeten komen en inzicht hebben in duurzame ontwikkeling. Een mensenrechtenbenadering is daarbij fundamenteel.

Gebruikte literatuur

- Accion Ecologica, website www.ecologicaldebt.org, Texaco case, 2005.
- J.M. ALIER, *Environmental justice, sustainability and valuation*, paper CEES, Center for Energy and Environmental studies, 2001, Boston.
- L. BAECK, *Onze vierkante wereldbol*, 2003, uitgeverij All-media.
- C.C.L. BERTHOLET, *Het ontwikkelingsprobleem in sociaal perspectief*, 1967, Universitaire Pers, Rotterdam.
- Comisión para la Auditoría Integral del Crédito público (CAIC), Informe final resumen ejecutivo, 2008, Ecuador.
- L. KEUNE, "50 jaar ontwikkelingssamenwerking: Feest?", in Paul HOUBINK e.a., *Doorlopers en breuklijnen, van Globalisering, emancipatie en verzet*, 1999, van Gorcum.
- L. KEUNE, "The myth of development aid", in Matti KOHONEN & Francine MESTRUM (ed.), *Tax Justice - Putting Global Inequality on the Agenda*, 2009, Pluto Press, London.
- L. RIJNHOUT, *Duurzame Ontwikkeling voor Dummies*, 2008, uitgave VODO.
- A. SIMMS, & D. WOODWARD, *Growth isn't working: the uneven distribution of benefits and costs from economic growth*, 2005, New Economics Foundation, London.
- Verklaring van Tilburg: www.economischegroei.net.

Noot

- 1 Leida Rijnhout is cultureel antropologe, en heeft meer dan 25 jaar ervaring in zowel ontwikkelingssamenwerking als in het veld van Duurzame Ontwikkeling. Vanuit haar vorige functie als coördinator van VODO (Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling) en haar huidige functie als acting Secretary General bij ANPED (Northern Alliance for Sustainability) volgt ze sinds 2002 de Commission for Sustainable Development van de VN op als vertegenwoordigster van de internationale NGO's. Ze is verder actief in de strijd voor de erkenning van de ecologische schuld en milieurechten voor de landen in het Zuiden. Autodidact in ecologische economie.





Thursday 5 November 2009
18.00 – 20.00

EVENING LECTURE

The role of the UN Human Rights Special Rapporteurs in Promoting and Protecting Human Rights

Professor Surya P. Subedi OBE
UN Special Rapporteur for Human Rights in Cambodia
Professor of Law, University of Leeds

Chair: Prof. Dr. Kim Van der Borght
President of the Belgian Branch
of the International Law Association

Introduction: Prof. Dr. Em. Neri Sybesma-Knol
Honorary President, United Nations Association
Flanders Belgium (VVN)

The lecture is followed by a reception.
All welcome at:



KONINKLIJKE VLAAMSE ACADEMIE VAN BELGIË
VOOR WETENSCHAPPEN EN KUNSTEN
Paleis der Academiën – Hertogsstraat 1 – B-1000 Brussel

REGIONAAL
INFORMATIECENTRUM
VAN DE VERENIGDE NATIES
RÉSIDENCE PALACE
Blok C2, 7^{de} en 8^{ste} verdieping
Wetstraat 155
1040 Brussel - België
T. +32 (0)2 788 84 84
F. +32 (0)2 788 84 85
info@unric.org
www.unric.org



VERENIGDE NATIES UN OFFICE

Brussel
T. +32-2-513-22-51
www.un.org



UNHCR

Bureau van de Hoge
Commissaris van de
Verenigde Naties voor
Vluchtelingen
Regionaal Bureau voor
België, Luxemburg en
de Europese Instituten
T. +32-2-649-01-53
belbr@unhcr.org
www.unhcr.org



FAO

Voedsel- en Landbouw-
organisatie Verbindingsbureau
met de EU en België
T. +32-2-204-07-40
fao_lobr@fao.org
www.fao.org



ILO

Internationale
Arbeidsorganisatie
Bureau voor de Europese
Unie en de Beneluxlanden
T. +32-2-736-59-42
brussels@ilo.org
www.ilo.org



UNICEF

Kinderfonds van de VN
T. +32-2-513-22-51
brussels@unicef.org
www.unicef.org



IMF

Internationaal Monetair Fonds
Bureau te Brussel
T. +32-2-289-28-40
www.imf.org



UNIDO

Organisatie van de
Verenigde Naties voor
Industriële Ontwikkeling
T. +32-2-511-16-90
office.brussels@unido.org
www.unido.org



UNAIDS

Gezamenlijk VN-programma
inzake HIV/Aids
T. +32-2-502-98-25
haveauxd@unaids.org
www.unaids.org



UNODC

Bureau van de VN voor
Drugs en Criminaliteit
T. +32-2-289-51-75
piero.bonadeo@unodc.org
www.unodc.org



UNDP

Ontwikkelingsprogramma
van de VN
T. +32-2-505-46-20
undp.brussels@undp.be
www.undp.org



UNU

Universiteit van de VN
T. +32-50-47-11-00
pvantorre@cris.unu.edu
www.cris.unu.edu



UNEP

Milieuprogramma van
de VN Verbindingsbureau
voor de Europese Unie
T. +32-2-213-30-50
info@unep.be
www.unep.org



WHO

Wereldgezondheids-
organisatie
T. +32-2-506-46-60
postmaster@who-eu.be
www.who.int



UNFPA

Bevolkingsfonds van de VN
T. +32-2-550-18-30
UNFPA-brussels@unfpa.be
www.unfpa.org



WIPO

Wereldorganisatie voor
Intellectuele Eigendom
T. +32-2-213-14-40
bucob@wipo.int
www.wipo.int



UN-HABITAT

Programma van de Verenigde
Naties voor Menselijke
Nederzettingen
Verbindingsbureau met
de Europese Unie en België
T. +32-2-503-35-72
unhabitat.admin@skynet.be
www.unhabitat.org



WERELDBANK

T. +32-2-552-00-52
infobrussels@worldbank.org
www.worldbank.org