

## **Europese ontwikkelingssamenwerking als instrument voor vredesbeleid.**

*Prof. dr. E.W. Hommes*

In deze bijdrage wil ik ingaan op het onderwerp van de relatie tussen ontwikkeling en veiligheid en dan met name op de vraag of ontwikkelingssamenwerking ook is te gebruiken als instrument voor veiligheidsbeleid. Het eerste gedeelte zal gaan over ontwikkeling en vrede op zich. Het tweede gedeelte zal gaan over ontwikkelingssamenwerking als mogelijk instrument voor vredesbeleid. Tenslotte zal de rol van de EEG aan de orde komen en dan met name de vraag of binnen de EEG, zoals die tot nu toe heeft gefunctioneerd, het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid opgevat kan worden als een instrument voor dat vredesbeleid en, wat misschien belangrijker is, is het in de toekomst bruikbaar, zou het verder ontwikkeld kunnen worden in de richting van een instrument voor vredesbeleid en wat voor soort activiteiten zouden we op grond daarvan dan kunnen verwachten.

### **Ontwikkeling en vrede**

De relatie tussen ontwikkeling en vrede is buitengewoon gecompliceerd. Gevoelsmatig zouden we zeggen dat ontwikkeling op zich vrede bevordert, maar tegelijkertijd weten we dat het ontwikkelingsproces - zoals dat zich voordoet in de landen van de Derde Wereld - gepaard gaat met groeistuipen die evenzovele bronnen kunnen zijn van burgeroorlogen en oorlogen tussen landen. Sinds de Tweede Wereldoorlog hebben we tientallen oorlogen gekend, waarvan het merendeel in ontwikkelingslanden. Het proces van dekolonisatie heeft daarbij natuurlijk een belangrijke rol gespeeld. De maatschappelijke ziekte die we oorlog noemen is tot op zekere hoogte vergelijkbaar met de lichamelijke ziekte kanker. We zijn steeds beter in staat de ziekteverwekkers in kaart te brengen (vervuiling van lucht, water, de kwaliteit van voeding en daarmee samenhangende gewoontes), maar sommigen krijgen kanker en anderen niet.

Bij oorzaken van oorlogen denken we aan economische factoren zoals crises, ongelijke toegang tot grondstoffen, misoogsten, ruilvoetverslechtering, verschuldiging en andere economische rampen. In sociaal opzicht denken we aan groeimodellen die gepaard gaan met sterke polarisatie, aan de opkomst van fascisme, aan de naweeën van de koloniale periode die een erfenis heeft opgeleverd van culturele verdeeldheid (denk aan de tribale verdeeldheid zoals je die in met name Afrika tegenkomt). In cultureel opzicht kunnen we denken aan religieuze verdeeldheid, aan fundamentalisme als reactie op het moderniseringsproces. Al deze factoren te zamen kunnen leiden tot instabiele politieke regimes, tot corruptie, tot militaire staatsgrepen, tot grote maatschappelijke conflicten en tenslotte soms tot oorlog.

Gezien deze opsomming van al deze factoren zouden we ons misschien moeten verbazen over het feit dat al deze maatschappelijke kwalen niet vaker aanleiding gegeven hebben tot gewelddadige uitbarstingen in de Derde Wereldlanden, ondanks het feit dat er in het recente verleden heel wat oorlogen gevoerd zijn en er veel interne sociale conflicten te melden zijn. Dit mag echter ook weer niet onderschat worden, want hetgeen wij hier in onze kranten te lezen krijgen is natuurlijk maar een gedeelte van wat er in feite in de Derde Wereldlanden gebeurt. Echte oorlogen tussen landen zullen ons via de media zeker bereiken. Als het echter gaat om *interne* sociale conflicten, ook als die een gewelddadig karakter krijgen en geïdentificeerd worden met guerilla-activiteiten e.d. dan zullen die berichten ons lang niet allemaal bereiken.

### **Militaire regimes**

Een veelvuldig voorkomende reactie op de zojuist geschetste maatschappelijke spanningen is de militaire staatsgreep. Als de sociale onrust toeneemt, als het vermogen van de overheid om deze onder controle te houden afneemt en als de corruptie binnen de overheid toeneemt dan is er altijd de sterke neiging bij de militairen om de macht over te nemen.

Een onderzoeksgroep aan de Rijksuniversiteit Groningen die zich bezighoudt met de relatie tussen ontwikkeling en veiligheid heeft onlangs een rapport uitgebracht (*Development and Security*, december 1990 nr. 32 van Van den Hoogen en Sennema) dat handelt over de relatie tussen Afrikaanse militaire regimes en sociaal-economische

ontwikkeling. Van de 46 door hen onderzochte staten worden er 31 direct of indirect door militairen beheerst. Dat wil dus eigenlijk zeggen dat het militaire regime - de door militairen bestuurde staat - het normale patroon is. Wij hebben de neiging om een niet-militair regime als het normale patroon te zien. Dat is echter gezichtsbedrog omdat wij hier in onze naaste omgeving nu eenmaal weinig met militaire regimes te maken hebben. Zowel in Azië als in Latijns Amerika als in Afrika is het militaire regime een zeer veelvuldig voorkomend verschijnsel en in Afrika neemt het zelfs een meerderheidspositie in (bedoeld zijn regimes die óf door militairen worden geleid óf onder zeer sterke controle staan van militairen). Het ligt dan ook voor de hand dat je gaat kijken naar de vraag hoe zo'n militair regime zich verhoudt tot het ontwikkelingsvraagstuk van dat land.

De onderzoekers vonden een positieve statistische relatie tussen het voorkomen van militaire staatsgrepen en het niveau van economische ontwikkeling en economisch mismanagement. Militaire staatsgrepen komen meer voor bij een laag economisch niveau. Vaak is het (gewelddadig) aan de macht komen van militairen en ook de positie die zij daarna veelal innemen op zich weer een bron van conflicten tussen landen en conflicten tussen groepen in de landen die zij proberen te regeren. Belangrijk is hun conclusie dat er vrijwel geen aanwijzingen van betekenis zijn dat militaire regimes de situatie in hun land kunnen verbeteren. Integendeel, militaire regimes blokkeren nogal eens de weg naar constructieve oplossingen.

## Democratisering

Tegenover het autoritaire militaire regime staat de democratisering als wens die wij voor ogen hebben en waarvan wij zeggen dat het toch de beste weg is om sociale conflicten op te lossen. Democratisering wordt doorgaans aangedragen als het best beschikbare middel om wel aan constructieve oplossingen te werken. In de door Minister Pronk uitgebrachte nota *Een wereld van verschil* wordt democratisering dan ook gezien als een strategisch middel en doel in het ontwikkelingsproces. Maar democratisering moet voortkomen uit een langdurig proces van maatschappelijke opbouw. Ik denk daarbij aan de ontwikkeling van onderwijs, aan culturele ontwikkeling, aan politieke mobilisering van de bevolking en aan het organiseren van de samenleving, ook via de non-gouvernementele organisaties. Kortom een proces van maatschappelijke opbouw zoals wij dat in onze eigen samenleving de afgelopen

eeuwen hebben doorgemaakt. Ik wil daarmee zeggen dat democratie niet een verschijnsel is dat opgelegd kan worden aan een samenleving, maar moet groeien in een samenleving; het is het resultaat van een langdurig proces van wat ik dan maar gemakshalve noem: de maatschappelijke opbouw.

### **Ontwikkelingssamenwerking**

De konstatering dat militaire regimes - dus de autoritaire weg - niet de weg lijkt te zijn om het ontwikkelingsproces te bevorderen maar dat je het ontwikkelingsproces zou moeten bevorderen door democratisering, door maatschappelijke opbouw en van daaruit zal moeten komen tot politieke mobilisering en van daaruit een ontwikkelingsproces moet proberen te geleiden zonder dat dat leidt tot de grote sociale conflicten of oorlogssituaties, brengt mij op de vraag of ontwikkelingssamenwerking een goed middel, een beleidsinstrument, is om vrede bevorderend te werken.

In beginsel zou het antwoord positief kunnen zijn. Immers, ontwikkelingssamenwerking is er op gericht de verschillende sociale en economische problemen te bestrijden die ik in het begin van mijn betoog heb geschetst. Bij alle kritiek die men wel eens hoort op ontwikkelingssamenwerking is het goed er op te wijzen dat er ook belangrijke successen zijn te melden, met name op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg, het opbouwen van infrastructuur en het bevorderen van de voedselproductie. Daar tegenover staat echter dat in het verleden ontwikkelingssamenwerking ook gebruikt is als middel in de Koude Oorlog; met name van Amerikaanse zijde maar ook van Russische zijde. Ook heeft ontwikkelingssamenwerking modellen bevordert die juist de interne sociale spanningen in landen heeft doen toenemen. Dus groei op zich, juist het ontwikkelingsproces op zich heeft de conflicten gecreëerd die tot intern geweld en soms zelfs ook tot extern geweld hebben geleid; modernisering als bron van sociale polarisatie. Ontwikkelingssamenwerking is ook gebruikt om emancipatorische, op democratisering gerichte bewegingen te onderdrukken. Met name de Verenigde Staten hebben vaak een beleid gevoerd waarbij men uitsluitend die landen hulp wilde verlenen die op een effectieve manier emancipatorische bewegingen probeerde te onderdrukken (denk aan de ontwikkelingen in met name Latijns Amerika).

Ik vind het buitengewoon moeilijk om de balans op te maken en tot een eindoordeel te komen. Men kan zich afvragen of zo'n eindoordeel - of ontwikkelingssamenwerking in zijn totaliteit in het verleden nu bevorderend of niet bevorderend heeft gewerkt ten aanzien van vrede en veiligheid - zinvol is. Veeleer is het zinvol om te inventariseren welke instrumenten binnen de ontwikkelingssamenwerking in de goede richting werken en de vraag te stellen of het mogelijk is die instrumenten verder uit te bouwen. Bestrijding van honger en armoede, het verbeteren van toegang tot schaarse goederen voor de massa van de bevolking, het bevorderen van onderwijs, democratisering en politieke mobilisering in het algemeen lijken zulke instrumenten te zijn. Het zal u opvallen dat ik in dit rijtje economische groei niet heb opgenomen. In mijn visie is het bevorderen van economische groei alleen zinvol als het gepaard gaat met de andere genoemde doelstellingen. Economische groei op zich is immers een onvoldoende voorwaarde om te komen tot een democratische samenleving, een samenleving die in staat is het type problemen te vermijden die zonet zijn genoemd.

### **Ontwikkelingssamenwerking, bewapening en mensenrechten**

Zoals u bekend zal zijn vindt in de ontwikkelingslanden een gigantische wapenwedloop plaats en een van de meest moeilijk te verteren zaken in de ontwikkelingssamenwerking is dan ook het geven van hulp aan een land dat tegelijkertijd een groot deel van de schaarse overheidsfondsen besteedt aan bewapening. In 1982 heeft de Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking (NAR) een advies uitgebracht over ontwikkeling en ontwapening. In dat advies wordt ingegaan op de oorzaken van de bewapeningswedloop. Interne factoren zoals ik die reeds heb genoemd en externe factoren zoals regionale instabiliteit en de Koude Oorlog spelen daarbij een rol. Niet uit te vlakken is ook de druk tot bestedingen die voortvloeit uit de internationale wapenhandel. Er is op dit moment geen enkele aanwijzing dat het streven naar ontwapening in het Westen wordt nagevolgd door een streven naar wapenbeheersing in het Zuiden. Integendeel, je zou zelfs kunnen verwachten dat vanuit de wapenindustrie vanwege het verminderen van de westerse markt de druk op de arme landen om tot militaire bestedingen over te gaan zal toenemen. Ook de ontspanning tussen Oost en West kan op zich een bron zijn tot vergrote inspanningen omdat de steun van de grote broers is weggefallen. Dit is een belangrijk punt want verschillende ontwikkelingslanden wisten zich

gedekt door hetzij de Verenigde Staten, hetzij door de Sovjet-Unie. Nu de politieke steun echter is weggefallen voelen zij zich misschien eerder geroepen om de bewapeningswedloop, die zij onderling hebben, te versterken. Alhoewel hier en daar wat positieve puntjes zijn te melden moeten de effecten van de bewapeningsinspanningen op het ontwikkelingsproces in zijn algemeenheid negatief worden gewaardeerd. Het indammen van de bewapeningswedloop lijkt dus ook vanuit dit perspectief een aantrekkelijke doelstelling.

Het NAR-rapport van 1982 gaat uitgebreid in op de vraag of bij ontwikkelingssamenwerking beheersing van de bewapening als conditie zou moeten en kunnen worden geformuleerd. Een meerderheid van de Raad zou overbewapening als een negatief criterium willen zien bij het aangaan van ontwikkelingssamenwerking. Ik steun die visie. Een minderheid overigens betwijfelde of zo'n standpunt zinvol is omdat het begrip *overbewapening* vrijwel niet te operationaliseren is. Ook daar is wat voor te zeggen. Het is immers buitengewoon moeilijk om vast te stellen waar de grenzen liggen in de onderhandelingen met ontwikkelingslanden. Ik denk echter dat wanneer wij in een proces van wapenvermindering gaan zitten, wij een sterk argument hebben in de onderhandelingen met ontwikkelingslanden. Wij kunnen hen dan immers wijzen op de processen die zich in onze samenleving afspelen.

Ten aanzien van de mensenrechten is dit type discussie verder ontwikkeld. In brede kring worden de mensenrechten aan de orde gesteld - ook in de EEG - en in relatie gebracht met de ontwikkelingssamenwerking. Van een harde conditionaliteit is geen sprake, maar er zijn tal van kanalen, bijvoorbeeld de rapporten van Amnesty International, die materiaal aanleveren om de druk op ontwikkelingslanden - ook tijdens de discussies over ontwikkelingssamenwerking - op te voeren.

## **De EEG**

Dit brengt ons tenslotte tot de vraag wat de EEG betekent en in de toekomst zou kunnen gaan betekenen in relatie met ons thema ontwikkelingssamenwerking en vrede.

Helaas is het beeld van de geschiedenis en van de huidige situatie niet al te rooskleurig, maar tegelijkertijd zou dat ook als een buitengewoon plezierige omstandigheid opgevat kunnen worden omdat er kennelijk

nog veel gedaan kán en naar mijn mening ook veel gedaan móet worden. Nederland besteedt van de ruim 6 miljard gulden ontwikkelingshulp 375 miljoen gulden via de EEG. Deze cijfermatige positiebepaling geeft al aan van hoe beperkt belang de huidige ontwikkelingssamenwerking in EEG-verband is.

De geschiedenis van de EEG-hulp is nauw verbonden met de wens van Frankrijk en later Groot-Brittannië om overzeese gebiedsdelen en ex-koloniën in Afrika, het Caribisch gebied en de Pacific (de zogenaamde ACP-landen) aan de EEG te binden. Via het Europese Ontwikkelings Fonds (EOF) zijn steunprogramma's opgezet voor de ACP-landen. De samenwerkingsprogramma's zijn contractueel ondergebracht in de zogenaamde Lomé-overeenkomsten waarvan afgelopen jaar de vierde is uitonderhandeld. In het verleden hebben de handelsrelaties met systemen van preferenties, garanties en stabiliseringsfondsen een zeer centrale rol gespeeld, alhoewel ook projecten gericht op sociaal-economische en culturele ontwikkeling een plaats hebben gevonden. Het eerste uitgangspunt was echter de handelsrelaties. Naast het EOF zijn er nu ook andere begrotingsposten zoals hulp aan Latijns Amerika en Afrika, een speciaal programma voor het Middellandse Zeegebied en het Midden-Oosten, een noodhulp-programma en tenslotte een omvangrijk programma van voedselhulp.

Binnen de wereld van ontwikkelingsdeskundigen wordt de EEG beschouwd als een van de zwakste organisaties voor de uitvoering van programma's. Er is veel kritiek en ook de EEG en het parlement laten zich kritisch uit over het gebrek aan resultaat en over het gebrek aan daadkracht. In december 1989 publiceerde de Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking een speciaal advies gericht op de EEG. In dat advies wordt benadrukt dat er twee typen van relaties bestaan tussen de EEG en de ontwikkelingslanden. In de eerste plaats is er het interne economische beleid van de EEG en de daaraan gekoppelde handelsrelaties en in de tweede plaats is er de ontwikkelingssamenwerking. De eerste relaties zijn verreweg het belangrijkste en wanneer we ons vandaag concentreren op de ontwikkelingssamenwerking dienen we ons van deze beperking bewust te zijn. Ontwikkelingssamenwerking is een kleine ondergeschikte activiteit van de EEG als geheel (niet zozeer van de individuele leden van de EEG). De inhoud van het beleid is dus in sterke mate gedomineerd geweest door de behoefte om de handelsrelaties met de ACP-landen te continueren.

## **Vredesbeleid**

Wanneer we ons nu meer specifiek richten op het vredesbeleid zien we dat de EEG via de de EPS initiatieven ontplooit in de richting van de ASEAN-landen, de Midden Amerikaanse landen (het San José-overleg), met een aantal Latijns Amerikaanse landen (het Contadore-overleg) en de SADCC-landen (de landen in zuidelijk Afrika, de frontstaten boven Zuid-Afrika). Dit politieke overleg kan als een aanvulling worden beschouwd op de ontwikkelingssamenwerking. Er liggen echter geen openlijke conditionele verbanden tussen vredesbeleid en ontwikkelingssamenwerking. Die liggen er echter soms wel op het punt van de mensenrechten. Het NAR-rapport maakt bijvoorbeeld melding van opschorting van EEG-hulp in Oeganda in 1977 en Somalië in 1989.

Maar laten we ons beperken tot de ontwikkelingssamenwerking zoals de EEG die geeft. Is dat in de EEG een goed instrument voor vredesbeleid? In algemene zin zou ik die vraag op dit moment nauwelijks positief kunnen beantwoorden. Bij het lijstje van criteria dat ik eerder in deze bijdrage introduceerde - de armoede- en hongerbestrijding, het onderwijs, verbetering van toegang tot schaarse goederen voor de massa, democratisering en politieke mobilisering, industrialisering kun je daar nog bij noemen - praten we over elementen die niet sterk figureren in het EEG-ontwikkelingssamenwerkingsbeleid, zeker als we dat vergelijken met het beleid dat in Nederland, althans in zijn doelstellingen, wordt gevoerd. Naar mijn mening moet het EEG-beleid in dit opzicht, als instrument voor vredesbeleid, negatiever beoordeeld worden dan de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Het EEG-beleid is meer een klassiek ontwikkelingsgericht beleid. Het is meer op groei gericht, meer op het handhaven van de handelsrelaties en minder gericht op de maatschappelijke opbouw, democratisering, emancipatie, en op politieke mobilisering; elementen die in de nota van Pronk veel meer centraal staan. Dit mag dan historisch verklaarbaar zijn en er mogen nieuwe tendensen zijn in een goede richting, de constatering blijft dat tot nu toe de EEG bijdrage via ontwikkelingssamenwerking beperkt is. De vraag is dus: wat moet er gebeuren voor de toekomst?

## **Duurzame ontwikkeling**

Voordat ik daar op inga moet ik eerst even aandacht vragen voor een nieuwe dimensie in de ontwikkelingssamenwerking, namelijk de duur-



zame ontwikkeling. Dit is een door de Brundtland Commissie aangedragen, op de ecologische draagkracht van de aarde gebaseerde aanpak. De draagkracht van de aarde en de beschikbare grondstoffen en energievoorraden als schaarse goederen dwingen tot een herbezinning op zowel de uitgangspunten van ontwikkelingssamenwerking als op de instrumenten van uitvoering. Ook de relatie tussen ontwikkelingslanden en rijke landen krijgt een andere dimensie door de introductie van de discussie over de duurzame ontwikkeling. Ook het NAR-rapport van 1989 sluit aan bij deze discussie en komt met de aanbeveling om deze aanpak veel sterker in het EEG-beleid tot uitdrukking te brengen. Op zich is de duurzaamheidsproblematiek een bron van nieuwe conflicten. Vooral landen die een weinig adequaat beleid ontwikkelen komen op de schopstoel. De EEG heeft bijvoorbeeld milieu opgenomen in de doelstellingen, maar dit is nog wat anders dan duurzame ontwikkeling. Het laatste heeft meer te maken met de totale wijze waarop de samenleving is ingericht. Kijken we bijvoorbeeld naar de problematiek van de CO<sub>2</sub>-uitstoot dan zal u duidelijk zijn dat als men gaat onderhandelen met de ontwikkelingslanden over de vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot de ontwikkelingslanden zeer terecht erop zullen wijzen dat wij in het Westen heel duidelijk een materieel ontwikkelingsproces hebben doorgemaakt. Zij zullen de vraag stellen: nu wij aan de beurt zijn mogen wij dan niet nog een stuk doorontwikkelen? Een vergelijkbaar probleem speelt bij ontwapening. Wil je met de ontwikkelingslanden een goede discussie kunnen voeren over dat begrip duurzame ontwikkeling dan zul je ook binnen de eigen samenleving het nodige aan de duurzame ontwikkeling moeten doen.

Als je in dat perspectief de EEG bekijkt dan is het duidelijk dat Nederland en enkele andere landen zoals Denemarken ten aanzien van duurzame ontwikkeling een aanzienlijk progressiever beleid voeren dan het beleid van de EEG. Het zal echter bijzonder moeilijk zijn om een dergelijk beleid binnen EEG-verband aan de orde te stellen. Toch zie ik dat als een noodzakelijke voorwaarde om de ontwikkelings-samenwerking in de toekomst als instrument te kunnen gaan gebruiken voor een vredesbeleid. Vanuit Nederland zitten we in dat opzicht dus in een wat moeilijke positie en kunnen wij ons bi-lateraal waarschijnlijk wat beter ontplooiën dan in het multi-laterale verband van de EEG. Als we de hulp meer via de EEG zouden kanaliseren betekent dat dus het ten dele inleveren van je standpunt. Toch zou ik daar voor willen kiezen en wel vanwege het feit dat de EEG toch een noodzakelijke voorwaarde zal zijn om op mondiaal niveau tot een progressiever

beleid te komen gericht op duurzame ontwikkeling. Dit kan niet op landelijk niveau gebeuren, dat moet een Europees beleid worden. Dat is een strikte noodzaak. We zullen dus de EEG als apparaat moeten versterken om zo'n beleid van de grond te krijgen.

De feitelijke ontwikkeling is dat andere multilaterale kanalen zoals de United Nations Development Programme, de Wereldbank en de VN-instellingen meer aandacht krijgen. Als Nederland zouden we echter Europa kunnen en misschien ook moeten gebruiken om juist op dat mondiale vlak invloed uit te kunnen oefenen. Zoals gezegd betekent dat dus, dat je als Nederland iets van je standpunt ten aanzien van de duurzame ontwikkeling inlevert om uiteindelijk naar een gemeenschappelijk beleid toe te werken. Gebeurt dit niet dan zal de hele duurzaamheidsproblematiek een nieuwe bron van conflicten kunnen worden op mondiaal niveau, zoals dat op lokaal niveau het geval is met milieuzaken.

Wil dat effectief gebeuren dan moet Brussel volgens de NAR ook kwalitatief worden versterkt. De huidige commissaris Marin voert een actief beleid en het is denkbaar dat in de komende jaren, in het voetspoor van wat er in '92 gebeurt, een volwassen beleid van de EEG op het terrein van ontwikkelingssamenwerking tot stand komt. Naarmate de kwaliteit van 'Brussel' toeneemt en naarmate de inhoud van het beleid ook meer wordt afgestemd op de uitgangspunten zoals die ook door Nederland worden geformuleerd is het denkbaar dat substantieel meer hulp via Brussel zal verlopen. Als dat gebeurt kan het beleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking uitgroeien tot een instrument van vredesbeleid.



Prof. dr. E.W. Hommes



Lieteke van Vucht Tijssen