

Op zoek naar nieuwe koers voor hulp

Monique Kremer, Peter van Lieshout en Robert Went (red.), *Doing Good or Doing Better: Development Policies in a Globalizing World*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2009; 378 blz.; € 42,50; ISBN 978-90-8964-107-6.

Door: Wil Hout

Hoogleraar Governance en Internationale Politieke Economie en Plaatsvervangend Rector voor Academische Aangelegenheden, International Institute of Social Studies, Erasmus Universiteit, Den Haag

Doing Good or Doing Better is een bundel van zogeheten ‘verkenningen’ die hebben gediend als achtergrondstudies voor het inmiddels verschenen WRR-rapport over de toekomst van de ontwikkelingssamenwerking.¹ De bundel preludeert in belangrijke mate op het WRR-advies door als uitgangspunt te kiezen dat ‘there is no magic story for development ... there is no longer ‘a’ or ‘one’ development theory that can be offered to countries in the South aspiring for development’ (blz. 19).

De redacteurs van *Doing Good or Doing Better* hebben, niet verrassend, gekozen voor een analyse van het ontwikkelingsbeleid tegen de achtergrond van ‘globalisering’. Volgens Kremer, Van Lieshout en Went heeft het globaliseringsproces geleid tot een wezenlijke wijziging van wat onder ‘ontwikkeling’ wordt verstaan. Nieuwe actoren hebben zich op het speelveld van de ontwikkelingshulp begeven (China en India worden in de inleiding specifiek genoemd) en nieuwe financiële stromen (zoals investeringen en overmakingen van geld door migranten) hebben de rol van ontwikkelingshulp ondermijnd. De redacteurs scharen zich in het inleidende hoofdstuk met hun pleidooi voor ‘lesson learning’ en de opstelling van een ‘learning paradigm’ achter de Wereldbank² en hulpcriticasters als William Easterly.³ Zij menen dat ‘[t]he new paradigm for development that comes after the “Washington confusion” will put the locus once again where it belongs: on the developing countries and the mix between societies, markets, and states. Rather than prescribing recipes, development policies should be based on learning processes in which local contexts, path dependencies, modesty and pragmatism are placed at the centre. Developing countries should no longer focus on Washington but choose their own development paths.’

Doing Good or Doing Better omvat, naast de inleiding, veertien hoofdstukken die ingaan op zulke verschillende onderwerpen als de invloed van globalisering op het denken over ontwikkeling (Jan Nederveen Pieterse), de effectiviteit van ontwikkelingshulp (Roger Riddell), de ervaringen van West-Europese landen (Ha-Joon Chang), stagnatie in Afrika (Paul Hoebink), sociaal beleid in Latijns-Amerika (Evelyn

¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Minder pretentie, meer ambitie: Ontwikkelingshulp die verschil maakt*, Rapporten aan de Regering, no. 84, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010.

² De Wereldbank verkondigde een dergelijke opvatting in het rapport *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, Washington, D.C.: World Bank, 2005.

³ William Easterly, *The White Man’s Burden: Why the West’s Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, New York: Penguin, 2006.

Huber), problemen van staatsopbouw in Afghanistan (Martine van Bijlert), de Chinese benadering van ontwikkeling en transformatie (Peter Ho), de rol van het bedrijfsleven bij duurzame ontwikkeling (Rob van Tulder en Fabienne Fontanier), particuliere initiatieven voor ontwikkeling (Michael Edwards), participatie in de nieuwe hulpagenda (Nadia Molenaers en Robrecht Renard), de Chinees-Indiase bedreiging voor Afrika (Raphael Kaplinsky), vredesopbouw na conflict (Chris van der Borgh), de rol van migratie voor ontwikkeling (Ronald Skeldon) en mondiale rechtvaardigheid en de staat (Pieter Pekelharing). Het is onvermijdelijk dat een bundel van deze omvang en diversiteit verscheidene betere en zwakkere bijdragen kent. Het is evenwel een duidelijke prestatie van de redacteurs dat zij in staat zijn gebleken een over het algemeen lezenswaardige en vrij coherente bundel artikelen samen te stellen, die tezamen onmiskenbaar bijdragen aan de reflectie over ontwikkeling en de plaats van ontwikkelingssamenwerking in de 21e eeuw.

Gelet op de aard van de bundel, die, zoals opgemerkt, een verkenning is voor het WRR-rapport aan de regering, is het begrijpelijk dat artikelen zijn opgenomen van Riddell en Chang, ofschoon lezing hiervan voor lezers van hun eerdere werk weinig nieuwe inzichten biedt. Verscheidene andere bijdragen, die op zich zelf doorgaans overigens lezenswaardig zijn, lijken zich vooral te positioneren in andere, meer specifieke debatten en hebben daardoor een minder duidelijke relatie tot de algemene thematiek van de bundel. Een aantal artikelen in *Doing Good or Doing Better* springt, wat mij betreft, duidelijk uit boven de rest van de bundel juist omdat zij er goed in slagen recente economische, politieke en maatschappelijke trends te duiden en deze te koppelen aan de WRR-agenda van vernieuwing van het internationale ontwikkelingsbeleid. De artikelen van Nederveen Pieterse, Van Bijlert en Kaplinsky verdienen, om verschillende redenen, meer aandacht.

Op meer theoretisch niveau stelt Nederveen Pieterse, thans hoogleraar aan de University of California in Santa Barbara, een drietal trends aan de orde die elk nopen tot heroverweging van bestaande ontwikkelingsparadigma's. De opkomst van nieuwe industrielanden, de nadruk op ontwikkelingslanden als verantwoordelijke actoren in ontwikkelingsprocessen en de schijnbare terugkeer van de staat als regulator geven in zijn visie aanleiding tot een heroverweging van ontwikkelingssamenwerking: 'not as a tool of status quo backup and paradigm maintenance but as a tool in the making of a new balance, a tool for progressive change on a global scale' (p. 42).

De fascinerende bijdrage van consultant Martine van Bijlert over de poging tot staatsopbouw in Afghanistan leidt tot een kritische evaluatie van het vermogen van buitenstaanders wezenlijk bij te dragen aan politieke transformatie. Van Bijlert wijst op de realiteit van de Afghaanse staat, die tot uitdrukking komt in patronageverhoudingen, in- en uitsluiting van maatschappelijke groepen, en de politieke economie van de oorlogseconomie gevoed door drugshandel, de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen en de import van wapens en brandstoffen. Haar conclusie velt een hard oordeel over de betrokkenheid van externe partijen: "Fixing Afghanistan" has thus largely become an intellectual exercise, with intelligent people drafting project designs – on issues such as governance, institutional reform, counter-narcotics, anti-corruption, social outreach or gender equality – which possess an internal logic but have very little relation to the realities on the ground' (p. 166). De externe hulpoperaties zijn, volgens Van Bijlert, gebaseerd op de assumpties van een werkende bureaucratie, het bestaan van een staat, en

de mogelijkheid een moderne staat te kunnen bouwen op de stamverbanden die de Afghaanse werkelijkheid domineren.

Raphael Kaplinsky, verbonden aan de Engelse Open Universiteit, gaat in zijn bijdrage in op de opkomst van de zogeheten 'Asian Driver'-economieën (China en India) voor landen in sub-Sahara Afrika. Hij stelt dat de snelle groei van deze Aziatische landen vele landen in Afrika voor problemen plaatst en trekt het vaak geschetste beeld van gedeelde belangen in de 'Global South' in twijfel. Volgens Kaplinsky noopt de opkomst van China en India sub-Sahara Afrika ertoe beleidsmaatregelen te nemen om de potentieel negatieve invloed van de economische dominantie van de eerstgenoemde landen te beperken. Kaplinsky stelt dat Afrika vooral gebaat is bij maatregelen op nationaal en regionaal (soms pan-Afrikaans) niveau om de verschaffing van grondstoffen aan de 'Asian Drivers' te koppelen aan een eis voor ontwikkelingshulp, onder meer voor de versterking van de infrastructuur, en preferentiële toegang van Afrikaanse producten tot de Chinese markt.

Het beeld dat oprijst uit *Doing Good or Doing Better* is dat van een veranderende wereld waarin de plaats van ontwikkelingshulp welhaast móét veranderen. De uitdagingen waarvoor de ontwikkelingslanden, vooral die in Afrika, zich geplaatst zien, lijken niet langer met het traditionele instrumentarium van ontwikkelingssamenwerking te kunnen worden benaderd. De stelling dat ontwikkelingslanden zelf het heft meer in handen moeten nemen ten aanzien van keuzen in hun ontwikkelingsproces, zoals onder anderen gereflecteerd in het hierboven weergegeven citaat uit de inleiding en verkondigd in de bijdragen van Nederveen Pieterse en Kaplinsky, klinkt plausibel tegen de achtergrond van de ontwikkelingen die in de besproken bundel worden geanalyseerd. De structureel zwakke positie van vele ontwikkelingslanden en de politiek-economische dynamiek in een groot aantal landen, waar de elite niet in de eerste plaats kiest voor een geloofwaardig ontwikkelingsbeleid dat ten goede komt aan brede lagen van de bevolking, lijken vooralsnog evenwel belangrijke voortgang in de weg te staan.