

Gepubliceerd in *Internationale Spectator* 67(2): 64-66 (feburari 2013)

HEDEENDAAGS ONTWIKKELINGSBELEID ONDER DE LOEP

Gilles Carbonier (red.), *Aid, Emerging Economies and Global Policies*, International Development Policy Series, nr. 3, Basingstoke: Palgrave Macmillan, uitgegeven voor het Graduate Institute in Genève 2012; 212 blz.; £35,00; ISBN 978-1-137-00340-9.

Door: Wil Hout

Hoogleraar Governance en Internationale Politieke Economie, International Institute of Social Studies, Erasmus Universiteit, Den Haag

Aid, Emerging Economies and Global Policies brengt de verschuiving van traditionele ontwikkelingshulp naar zogeheten ‘global public policies’ in kaart en probeert deze te duiden. De bijdragen in het derde deel in een serie over internationaal ontwikkelingsbeleid behandelen de opkomst van nieuwe wereldwijde beleidsvraagstukken en het belang van nieuwe donoren van ontwikkelingshulp. Met deze benadering is de bundel onderdeel van een gestaag groeiende stroom publicaties die de veranderingen in de wereld van het ontwikkelingsbeleid trachten te interpreteren.

De keuze van thema’s en auteurs voor de bundel *Aid, Emerging Economies and Global Policies* geeft een goed resultaat. De bundel behandelt op evenwichtige wijze een aantal van de meest relevante trends in het hedendaagse ontwikkelingslandschap: de aandacht voor mondiale publieke goederen¹ en de recente ontwikkelingen op het gebied van internationaal gezondheidsbeleid. Belangrijke nieuwe hulpdonoren komen aan bod in een voor de hand liggend artikel over China, maar de auteurs hebben ook aandacht voor Brazilië en Zuid-Afrika.

Na een inleidend hoofdstuk van de hand van redacteur Gilles Carbonnier en Andy Sumner, dat de contouren van het nieuwe ontwikkelingsbeleid schetst, behandelen vier auteurs enkele recente trends binnen de discussie over ontwikkelingsvraagstukken. Michel Mordasani bespreekt de uitvoering van ‘global public policies’ en wijst erop dat de meeste ontwikkelingsorganisaties, ondanks hun retoriek in dezen, slechts zeer beperkte vooruitgang hebben geboekt bij de gezamenlijke aanpak van mondiale issues. De bijdrage van Bruce Jenks richt zich op de rol van de Verenigde Naties in het debat over mondiale publieke goederen. Hij stelt onder meer dat de wereldorganisatie algemeen geaccepteerde waarden moet uitdragen, leiderschap moet tonen, haar *governance*-structuur moet aanpassen en over voldoende financiën moet kunnen beschikken, wil zij

¹ Volgens een gezaghebbend UNDP-rapport zijn dit voorzieningen die voor iedereen beschikbaar zijn zodra ze tot stand zijn gebracht (zie: Inge Kaul e.a., *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, New York: Oxford University Press, 1999, blz. xx). Het gaat hier om zaken als de beperking van klimaatverandering, financiële stabiliteit en de bestrijding van besmettelijke ziekten. Het rapport trachtte ook meer controversiële zaken als de bestrijding van armoede, vrede en internationale verdelende rechtvaardigheid onder het begrip te vatten.

een betekenisvolle rol op dit terrein kunnen blijven spelen. Thomas Richard Davies gaat in zijn artikel in op de positie van (internationale) NGO's ten aanzien van internationale ontwikkelingsvraagstukken en stelt dat deze organisaties zich langzaam hebben ontworsteld aan hun rol in de uitvoering van projecten en thans meer woordvoerders zijn geworden van ideële posities ('advocacy'). Davies wijst erop dat NGO's ook zijn geglobaliseerd en een grotere rol zijn gaan toekennen aan de organisaties uit het 'zuiden'. Marine Buissonnière gaat in op het belang van nieuwe actoren, waaronder de Bill and Melinda Gates Foundation als meest aansprekende voorbeeld, bij de internationale aanpak van ziekten. Zij gaat in haar zeer goed geïnformeerde artikel ook in op de tanende rol van de Wereldgezondheidsorganisatie en het belang van zogenoemde 'innovatieve financieringsmodaliteiten', zoals die zijn aangeboord door onder andere de Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria.

In het tweede deel van de bundel behandelt een drietal artikelen de aanpak van nieuwe hulpdonoren. De Chinese academici Meibo Huang en Peiqiang Ren analyseren de rol van China in de internationale hulpgemeenschap. Naast veelgehoorde stellingen over de aanpak van China – de nadruk op veronderstelde 'wederzijdse belangen', het verband tussen hulp en handel en het ontbreken van voorwaarden voor de vormgeving van politieke arrangementen of beleidsuitvoering – besteden de auteurs ook aandacht aan wat zij als de belangrijkste tekortkomingen van China's oriëntatie beschouwen: hoe de organisatie van de hulpstromen gedomineerd wordt door het Ministerie van Handel, het gebrek aan transparantie en de beperkte communicatie met de internationale donorgemeenschap. Elizabeth Sidoropoulos, directeur van het Zuid-Afrikaanse 'Clingendael', bespreekt in haar bijdrage de opkomst van Zuid-Afrika als een 'geopolitieke actor'. Zij wijst erop dat Zuid-Afrika vooral aandacht besteedt aan de relaties met Afrikaanse landen en via de South African Development Partnership Agency (SADPA) stroomlijning van zijn relaties met ontwikkelingslanden in Afrika tot stand tracht te brengen om zo een impuls te geven aan de Zuid-Zuid-samenwerking die het land hoog in het vaandel draagt. De 'generous diplomacy' van Brazilië wordt ten slotte behandeld in een artikel van de hand van Robert Muggah en Eduarda Passarelli Hamann. Deze auteurs betogen dat Brazilië zich weliswaar een actieve speler toont in de Zuid-Zuid-samenwerking, maar dat het land toch vooral handelsoverwegingen centraal stelt en langs die lijn een grotere rol in internationale organisaties als de Wereldhandelsorganisatie (WTO) en de VN-Veiligheidsraad tracht te verkrijgen.

Het laatste deel van *Aid, Emerging Economies and Global Policies* telt drie artikelen die ingaan op belangrijke trends in het hedendaagse ontwikkelingsbeleid. Christophe Bellmann, Jonathan Hepburn en Marie Wilke bespreken het lot van de Wereldhandelsorganisatie, wier poging een combinatie van handelsliberalisatie en ontwikkeling tot stand te brengen (de zogeheten Doha-ontwikkelingsagenda) in 2003 tijdens de ministersconferentie in Cancún schipbreuk leed.² De auteurs zijn pessimistisch over de voltooiing van de Doha-ronde, en dus over de aandacht voor de positie van

² De WTO-conferentie die in september 2003 in Cancún plaatsvond, eindigde zonder overeenstemming, aangezien er veel verzet bleek te bestaan – vooral ook van een aantal opkomende economieën als India, Brazilië, China en Zuid-Afrika – tegen de opname van de zogenoemde Singapore issues in de handelsbesprekingen. Deze issues betroffen de poging regelingen ten aanzien van investeringen, concurrentiebepalingen, overheidsaanbesteding en douanebepalingen onder te brengen in het mandaat van de Wereldhandelsorganisatie en de besprekingen niet te beperken tot de eliminatie van handelsbarrières.

ontwikkelingslanden in de onderhandelingen over handel, in de afzienbare toekomst. Zij bepleiten een fundamentele herziening van de besluitvormingsprocedure en het consensusbeginsel, wil de WTO een tweede leven krijgen. Ugo Panizza bespreekt in het voorlaatste artikel van de bundel de relatie tussen de vrijmaking van financiële markten en ontwikkeling. Hij betoogt dat de literatuur weliswaar heeft gewezen op de positieve bijdrage van financiële liberalisering op ontwikkeling, maar dat ook is aangetoond dat deze liberalisering een grens heeft. Als deze grens – een niveau van kredietverlening aan de private sector ter hoogte van 110 procent van het bruto binnenlands product – wordt overschreden, heeft liberalisering volgens Panizza niet langer een positief, maar een negatief effect. In de laatste bijdrage gaat Maurizio Carbone in op de ‘policy coherence for development’, die vooral door de Europese Unie tot beleidsprincipe is verheven. Dit artikel presenteert een sceptische visie op beleidscoherentie en betoogt dat het streven naar verhoogde coherentie wordt bemoeilijkt door de concurrentie tussen ministeries binnen donorlanden (zoals de ministeries voor ontwikkeling en die voor handel en economische zaken) en de institutionele rivaliteit tussen de Europese Commissie en het ontwikkelingscomité (DAC) van de OESO, die beide een rol bedingen bij het uitzetten van de lijnen voor toekomstig ontwikkelingsbeleid. De bundel wordt afgesloten met een bijlage van figuren, kaarten en tabellen die de belangrijkste trends in de ontwikkelings samenwerking en de rol van opkomende economieën trachten samen te vatten.

Al met al biedt de bundel *Aid, Emerging Economies and Global Policies* een zeer informatieve balans van het hedendaagse ontwikkelingsbeleid. De bijdragen laten zien dat ontwikkelingsbeleid niet meer een aangelegenheid is van nationale overheden, maar een veel breder scala aan actoren omvat, die gezamenlijk de productie van mondiale publieke goederen beïnvloeden. Hiernaast is er een aantal nieuwe hulpdonoren, onlosmakelijk verbonden met de economische groei in de ‘emerging economies’, die een rol opeisen binnen het landschap van hulpverstrekkers. Doordat zij andere doelen stellen dan de traditionele hulpverstrekkers – soms expliciet ingegeven door hun directe belangen ten aanzien van de eigen regio – en voor andere vormen van samenwerking kiezen, worden de westerse donoren voor uitdagingen gesteld in hun eigen beleid. Ten slotte zijn er diverse thema’s, zoals handel, financiële betrekkingen en de hiermee samenhangende beleidscoherentie, die ertoe leiden dat ontwikkelingsbeleid niet langer kan worden verengd tot armoedebestrijding, maar tevens verscheidene andere doelen moet dienen.

De bundel biedt een breed publiek – zowel onderzoekers als studenten, journalisten en beleidsmakers – een verbreding van het perspectief op vraagstukken van hulp, opkomende landen en mondiale beleidsprocessen. De artikelen in de bundel kunnen bijdragen aan het inzicht dat het speelveld waarop traditionele hulpgevers opereren, aan het veranderen is. Niet langer zijn het uitsluitend de westers ‘do-gooders’ die het veld bevolken, maar ook de opkomende economieën die van ontvangers hulpdonoren geworden zijn en andere belangen dienen. Daarbij is – een soms retorische en soms reële – aandacht voor zuid-zuid-samenwerking een nieuwe dimensie.

Hiernaast kan de aandacht die de bundel schenkt aan het belang van mondiale publieke goederen en de nieuwe financieringswijzen die daarvoor benodigd zijn, een welkome aanvulling zijn op de hedendaagse discussies. De begrotingen van traditionele ministeries voor ontwikkelingssamenwerking, zelfs als die in sommige landen meer

bedragen dan 0,7 procent van het bruto nationaal product, zijn onvoldoende voor de financiering van inspanningen die nodig zijn om mondiaal milieubeleid te voeren of voedselschaarste aan te pakken. De bijdragen aan de bundel maken duidelijk dat de betrokkenheid van een bredere groep van actoren – andere ministeries, maar ook internationale organisaties – een *condition sine qua non* is om een geloofwaardige aanpak tot stand te brengen. Dit is een inzicht dat in het huidige politieke debat in Nederland niet altijd aanwezig lijkt te zijn.