

Theorie voor de praktijk,

Of de mate van navolging van de verschuivingen in het Nederlandse
ontwikkelingssamenwerkingsbeleid in de ontwikkelingssamenwerkingsrelaties van Nederland met
Mali en Tanzania

OSIII Globalisatie: vloek of zegen

C.H.Caro

9702059

Inhoudsopgave	2
Inleiding	3
Hoofdstuk 1: Geschiedenis van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking	6
§1.1 De beginjaren van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking (jaren '40 en '50)	6
§1.2 De Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking in de jaren '60 en '70	8
§1.3 De Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking in de jaren '80 en '90	12
§1.4 Samenvatting	14
Hoofdstuk 2: Mali	16
§2.1 Algemene geschiedenis van Mali	16
§2.2 Economische geschiedenis van Mali	17
§2.3 Geschiedenis van de ontwikkelingssamenwerkingsrelatie tussen Mali en Nederland	17
§2.4 Invloed beleidsverschuivingen op ontwikkelingsrelatie tussen Mali en Nederland	18
§2.5 Conclusie	19
Hoofdstuk 3: Tanzania	20
§3.1 Algemene geschiedenis van Tanzania	20
§3.2 Economische geschiedenis van Tanzania	20
§3.3 Geschiedenis van de ontwikkelingssamenwerkingsrelatie tussen Mali en Nederland	21
§3.4 Invloed beleidsverschuivingen op ontwikkelingsrelatie tussen Tanzania en Nederland	22
§3.5 Conclusie	23
Hoofdstuk 4: Conclusie	24
Literatuurlijst	25

Inleiding

"we must embark on a bold new program for making the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of underdeveloped areas."¹

Bovengenoemde woorden werden uitgesproken door de president van de Verenigde Staten Harry S. Truman tijdens zijn inauguratierede op 20 januari 1949. Deze woorden vormden het startsein voor de door de Nederlandse staat gefinancierde ontwikkelingshulp. In navolging van de rede van Truman kwamen de Verenigde Naties (VN) met een *Expanded Programme of Technical Assistance* (EPTA), een programma gericht op kapitaalinvesteringen en technische hulp om zo de minder ontwikkelde landen op weg te helpen in de ontwikkeling. Aan dit programma besloot de toenmalige Nederlandse regering het bedrag van anderhalf miljoen gulden beschikbaar te stellen; het officiële begin van de Nederlandse ontwikkelingshulp.

In de jaren 50 was het beleidsterrein ontwikkelingshulp onderdeel van het takenpakket van de minister van Buitenlandse Zaken. In deze periode van de wederopbouw van Nederland was de begrotingsruimte gering, hoewel de eensgezindheid binnen de samenleving om de armoedebestrijding in de Derde Wereld groot was. Deze geringe financiële armslag leidde ertoe dat Nederland op het gebied van ontwikkelingshulp zijn toevlucht zocht in de multilaterale hulp; zodoende kon het, ondanks het relatief geringe budget, toch inspraak houden in de besteding van deze gelden.²

Deze beleidsvisie werd vastgesteld in de *Nota inzake de hulpverlening aan minder ontwikkelde landen* van minister Luns uit 1956. Hierin werd niet alleen een moreel appel gedaan om de minder ontwikkelde landen een steuntje in de rug te geven, maar tevens waren de invloeden van de Koude Oorlog reeds goed te merken. In de nota wordt gewaarschuwd voor de toenemende invloed van de Sovjet-Unie op de bevolkingen van de minder ontwikkelde landen; deze schadelijke invloed zou wel eens revoluties kunnen ontketenen in grote delen van de wereld met een flink verschuivende machtsbalans tot gevolg.

Deze communistische dreiging was de reden dat de Verenigde Staten niet veel ophadden met multilaterale hulp via de VN, dit gezien de aanwezigheid van de communistische Oostbloklanden in dit gremium; de Amerikanen geloofden meer in bilaterale hulprelaties, dit om de ontwikkelingslanden aan zich te binden en zo weg te houden van de communistische dreiging. Deze vorm van hulp kwam in Nederland over als een vorm van neokolonialisme en deze opvatting,

¹ Inauguratiespeech gegeven door president van de Verenigde Staten Harry S. Truman op 20 januari 1949 te Washington, D.C.

² J.A. Nekkers en P.A.M. Malcontent (RED.), *De Geschiedenis van Vijftig jaar Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1949-1999* (Den Haag 1999) 16

tezamen met de reeds bovengenoemde geringe begrotingsruimte, leidden tot de Nederlandse visie van ontwikkelingshulp middels multilaterale weg.³

Welk een contrast met het beleid in de jaren '90 van de twintigste eeuw: de term ontwikkelingshulp was vervangen door ontwikkelingssamenwerking; dit om de basis van gelijkwaardigheid tussen het donorland Nederland en het ontvangende ontwikkelingsland te benadrukken. Ontwikkelingsamenwerking heeft als begroting een vast percentage van het Bruto Nationaal Product (BNP) van 0,8% en behoort hiermee tot de internationale voorhoede.

Van de beleidsinzet voor ontwikkelingshulp op enkel multilaterale wijze is Nederland in de jaren '60 afgestapt. Een oorzaak voor de beleidsverandering kan gevonden worden in het feit dat de bedragen die Nederland te besteden heeft internationaal gezien meetellen, op zowel absoluut als relatief niveau. Maar ook het vele lobbywerk vanuit de kerken en het bedrijfsleven heeft ertoe bijgedragen dat een groeiend percentage van het budget voor Nederlandse ontwikkelingssamenwerking via bilaterale weg werd besteed.⁴

Bovengenoemde verschillen in beleidsopvatting en –uitvoering zijn het gevolg van verschuivende verhoudingen binnen het Nederlandse en internationale politieke bestel. Maar ook wetenschappelijk onderzoek, de publieke opinie en voortschrijdend inzicht waren *incentives* om het beleid ten opzichte van ontwikkelingssamenwerking te herzien of in ieder geval te herijken.

Uiteraard is het van belang om te onderzoeken of deze verschillen en verschuivingen binnen het door Nederland gevoerde ontwikkelingsbeleid navolging hebben gekregen in de uitvoering van de ontwikkelingssamenwerkingsrelatie. Helaas is het binnen de gestelde grenzen waar deze paper aan dient te voldoen niet mogelijk om op een dergelijke brede vraag het antwoord te formuleren. Om genoemde vraag wel te kunnen beantwoorden binnen de kaders van dit werk zal de scope aangepast en verkleind worden op het gebied van het aantal ontwikkelingshulp ontvangende landen.

De gevolgen van de aanpassingen van dit Nederlandse beleid wordt onderzocht in twee Afrikaanse landen, te weten Mali en Tanzania. Ruwweg 50% van de Nederlandse bilaterale hulp gaat naar landen op het Afrikaanse continent, dit is de reden dat het onderzoek in deze paper zich toespitst op dit continent. Vervolgens komt het de overzichtelijkheid ten goede om niet alle Afrikaanse landen met elkander te vergelijken, zodoende wordt de scope beperkt tot twee landen. Verder heeft Nederland met beide landen een reeds langlopende relatie op het gebied van ontwikkelingssamenwerking; Tanzania ontvangt sinds eind jaren '60 structurele ontwikkelingshulp van Nederland, de ontwikkelingssamenwerking met Mali dateert van het begin van de 70-er jaren.⁵ Tot slot is voor deze specifieke landen gekozen vanwege hun grote onderlinge verschillen in geografische ligging, geschiedenis en de verschillen in de interne factoren die deze landen tot ontwikkelingslanden maakt.

Om het genoemde onderzoek binnen de scope goed te kunnen uitvoeren, zal in hoofdstuk één de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking in de 20e eeuw worden geanalyseerd. Zo wordt antwoord

³ Idem, 13

⁴ J.A.Nekkers en P.A.M.Malcontent (RED.), *De Geschiedenis van Vijftig jaar Nederlandse Ontwikkelingsamenwerking 1949-1999* (Den Haag 1999) 56

⁵ Inspectie Ontwikkelingsamenwerking te Velde, *Evaluatie van de Nederlandse hulp aan India, Mali en Tanzania* (Den Haag 1994)

gegeven op de vraag welke beleidsverschuivingen in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking hebben plaatsgevonden.

In hoofdstuk twee draait het om Mali. Niet alleen komt de geschiedenis van dit Sahel-land aan bod, maar ook de geschiedenis van de ontwikkelingssamenwerkingrelatie tussen Mali en Nederland. Tevens wordt er ingezoomd op de in hoofdstuk één benoemde verschuivingen binnen het Nederlandse beleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Middels deze opbouw wordt de volgende deelvraag beantwoord: In hoeverre hebben de beleidsverschuivingen in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking invloed gehad op de ontwikkelingssamenwerkingrelatie tussen Mali en Nederland.

Hoofdstuk drie staat in het teken van Tanzania. De geschiedenis van dit *Sub-Saharan* land, haar lange ontwikkelingsrelatie met Nederland en de gevolgen hiervan worden in dit derde hoofdstuk nader besproken. Uiteraard wordt ook in dit hoofdstuk het verband gelegd met hoofdstuk één. Zodoende wordt er ingezoomd op het effect van de resultaten van de doorgevoerde beleidsveranderingen binnen de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking op de ontwikkeling van Tanzania. Op deze wijze wordt antwoord geformuleerd op de deelvraag in hoeverre de beleidsverschuivingen in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking invloed gehad hebben op de ontwikkelingssamenwerking tussen Tanzania en Nederland.

In het vierde en laatste hoofdstuk zullen de conclusies van het tweede en derde hoofdstuk worden herhaald. Vervolgens zullen de bevindingen en de conclusies uit het tweede en derde hoofdstuk met elkaar vergeleken worden. Zo wordt vastgesteld in hoeverre de beleidsverschuivingen in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking navolging hebben gekregen in ontwikkelingssamenwerkingsrelatie met zowel Tanzania als Mali.

Hoofdstuk 1: Geschiedenis van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking

In dit hoofdstuk zullen de beginjaren van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking behandeld worden. In de tweede paragraaf wordt de geschiedenis van de ontwikkelingshulp in de jaren '60 en '70 geanalyseerd en in derde paragraaf komen de beleidswijzigingen in de jaren '80 en '90 aan bod. De vierde paragraaf bestaat uit de conclusie.

§1.1 De beginjaren van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking (jaren'40 en '50)

Zoals vermeld in de inleiding vormde de inauguratietoespraak van de Amerikaanse president Truman in 1949 het feitelijke startschot voor de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, toen nog ontwikkelingshulp geheten. Gezien de situatie waarin Nederland zich in het eerste decennium na de Tweede Wereldoorlog bevond is het te begrijpen dat de opbouw van het eigen land voorrang kreeg boven de hulp aan de zogenoemde onderontwikkelde landen; het beleidsterrein van Ontwikkelingshulp had dan ook geen aparte bewindspersoon maar viel onder de minister van Buitenlandse zaken. Toch verscheen van de hand van minister van Buitenlandse Zaken Luns in 1956 de *Nota inzake de hulpverlening aan minder ontwikkelde gebieden*. Deze nota was het eerste Nederlandse regeringsbeleidsdocument specifiek gewijd aan de ontwikkelingshulp.

In deze nota onderscheidde de Nederlandse regering drie redenen om de taak van ontwikkelingshulp serieus op te pakken: ten eerste wijst de regering op de morele plicht om de medemens, en dan vooral diegene die het minder heeft, bij te staan met raad en daad. De tweede reden is politiek van aard hetgeen tot uiting komt in de ondertekening door Nederland van het Handvest van de Verenigde Naties waarin wordt gesteld dat economische lotsverbetering een voorwaarde is voor bestendige wereldvrede. Tot slot wordt in de nota melding gemaakt van de economische motieven die kunnen leiden tot het geven van ontwikkelingshulp.⁶

Het economisch motief voor het geven van ontwikkelingshulp wordt in de nota verder nadere aandacht gegeven door erop te wijzen dat ruwweg tweederde van de totale wereldbevolking in een onderontwikkeld land woont. Door het realiseren van welvaartsgroei in de minder ontwikkelde landen, en dan vooral die landen met grote voorraden aan grondstoffen, arbeid en energie, neemt de stroom grondstoffen naar de ontwikkelde toe en schept zo nieuwe behoefte in de minder ontwikkelde landen tot het kopen van in de reeds ontwikkelde landen geproduceerde welvaartgoederen. Zo snijdt het mes der ontwikkelingshulp dus aan twee kanten en brengt het positieve effecten teweeg voor zowel het ontvangende als het donorland.

⁶ *Nota inzake de hulpverlening aan minder ontwikkelde gebieden (1956)*, verschenen in: Handelingen der Staten-Generaal, 1955-1956, Bijlagen 2e Kamer, no. 4334 – 2 pag.3

In deze nota onderscheidt de toenmalige Nederlandse regering drie manieren om hulp te bieden aan de minder ontwikkelde landen: ten eerste de kan hulp geboden worden in de vorm van buitenlandse particulier kapitaal in productieve onderneming. Deze vorm van hulp is de oudste vorm van hulp aan de minder ontwikkelde landen en was de meest gangbare vorm voor de Tweede Wereldoorlog. Deze vorm wordt in de nota als ontoereikend bestempeld, dit mede gezien de afname van de investeringen in durfkapitaal onder invloed van het wankele internationale evenwicht. Als tweede vorm noemt de nota het buitenlands publieke kapitaal, zowel in de vorm van bilaterale hulpverlening, dus van een land naar het andere land, als in de hoedanigheid van multilaterale hulp via internationale instanties zoals de Internationale Bank voor Herstel en Ontwikkeling (onderdeel van de Wereldbank). Als derde vorm van hulpverlening wordt genoemd de verschaffing van kennis aan de minder ontwikkelde landen. Mits dit samengaat met de voldoende financiële steun is dit een gewenst ontwikkelmethode, hetgeen niet altijd het geval was waardoor niet het maximale rendement uit deze vorm van hulpverlening gehaald werd.⁷

In deze eerste regeringsnota betreffende de ontwikkelschulp wordt scherp gesteld dat de verantwoordelijkheid voor de versnelde economische ontwikkeling van de minder ontwikkelde landen lag bij die landen zelf. Tevens wordt benadrukt dat los van de morele verplichting die vele landen in de wereld voelen om hulp te bieden aan deze onderontwikkelde landen er nooit sprake kan zijn van een verplichting om hulp te bieden.⁸ Ook worden in de nota reeds minimale voorwaarden waaronder ontwikkelingshulp verstrekt kan worden. Onder andere worden een minimale administratie organisatie en wil om voor de buitenlandse kennis open te staan genoemd.⁹

In de nota geeft de regering een opsomming van multilaterale instanties waarmee zij duidelijk haar voorkeur laat blijken om ontwikkelingshulp middels multilaterale weg te organiseren. De reden hiervoor waren de beperkte begrotingsruimte en het geloof in de effectiviteit van internationale instituties, zoals reeds besproken is in de inleiding.¹⁰ Van bilaterale hulp was in de enge zin geen sprake omdat Nederland met geen enkel land een bilaterale overeenkomst had. Voor zover bilaterale hulp werd gegeven was dit in de vorm van de uitzending van jongere deskundigen om zo technische kennis te verspreiden.¹¹

Ook wordt in de nota een apart hoofdstuk gewijd aan de overzeese rijkdelen, te weten Nederlandse Nieuw-Guinea, Suriname en de Antillen. Opgemerkt wordt dat deze hulp eigenlijk geschaard dient te worden onder de binnenlandse hulp; dit gezien het feit dat de bovengenoemde drie rijkdelen allen deel uit maakte van het Koninkrijk der Nederlanden. Vastgesteld wordt dat de Antillen in staat waren om haar ontwikkelingsplannen te financieren uit de eigen middelen, dat de ontwikkeling in Suriname

⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Nota inzake de hulpverlening aan minder ontwikkelde gebieden (1956)*, verschenen in: *Handelingen der Staten-Generaal, 1955-1956, Bijlagen 2e Kamer, no. 4334 – 2 pag.4-6*

⁸ Idem, 4

⁹ Idem, 5

¹⁰ J.A.Nekkers en P.A.M.Malcontent (RED.), *De Geschiedenis van Vijftig jaar Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1949-1999*(Den Haag 1999) 16

¹¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Nota inzake de hulpverlening, 11*

voorspoedig verloopt en dat iedere hulp aan Nederlandse Nieuw-Guinea als ontwikkelingshulp kan worden gezien.¹²

§1.2 De Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking in de jaren '60 en '70

In de jaren '60 herwonnen (of verkregen voor de eerste maal) vele koloniën de onafhankelijk. Dit betekende dat deze naties volwaardige, zelfstandige spelers op het wereldtoneel werden en met deze veranderde status ontstond ook een zelfbewustere houding bij de voormalige koloniën. Dit zelfbewustzijn kwam tot uiting middels een conferentie voor ongebonden Afro-Aziatische landen in Bandoeng gehouden in 1955. Tijdens deze conferentie maakten de leiders van deelnemende landen als India, China en Egypte zich sterk voor onderlinge solidariteit en het streven naar economische ontwikkeling, terwijl zij zich ook uitspraken voor een neutralistische koers en het verwerpen van het kolonialisme.¹³

Gedurende de jaren '60 krijgt bovengenoemde groep ongebonden landen politieke steun van de landen in Latijns-Amerika. Deze Latijns-Amerikaanse landen waren reeds veel langer onafhankelijk dan de landen uit Afrika of Azië, en aldus waren hun inzichten in de oorzaken en gevolgen van hun situatie verder ontwikkeld. Deze ontwikkeling leidde tot de oprichting van de 'Groep van 77' die zich tijdens de eerste *United Nations Conference on Trade and Development* (UMCTAD) presenteerde als de verdediger van de economische belangen van de Derde Wereld. De Groep van 77 ontleende haar economische ideeën aan het zogenaamde *dependencia*-denken, ontwikkeld door de Argentijnse econoom Prebisch. Deze theorie zag niet zozeer de interne factoren als oorzaak van de onderontwikkeling, maar veel meer de externe factoren zoals oneerlijke wereldhandel. Prebisch zag in dat de Latijns-Amerikanen landen als leverancier van grondstoffen steeds afhankelijker werden naarmate de grondstofprijzen daalden en de import van producten duurder werd.

Het antwoord in zijn ogen was een grote stijging van de grondstoffen prijzen in combinatie met de opbouw van een importvervangende industrie afgeschermd door hoge tariefmuren. Het devies van deze groep van '77 luidde dan: *Trade, not aid*'. Hulp diende gepaard te gaan met stabielere grondstofprijzen en toegang tot de markten van de westerse landen.¹⁴ Deze visie werd ook in het Westen gedeeld; de Nederlandse econoom en latere Nobelprijswinnaar Tinbergen ontwikkelde namens de VN een strategie uit voor een internationale aanpak van de welvaartkloof tussen Noord en Zuid. Vele elementen van Prebisch werden in deze strategie opgenomen zoals de vergroting van het percentage van het BNP dat aan ontwikkelingshulp besteed wordt.

De standpunten waarop de Groep van '77 zich beriep werden ook minister Bot verwoord in de *Nota Hulpverlening aan minder-ontwikkelde landen* uit 1966. In deze nota pleit de minister voor stabilisering van de grondstofprijzen en voor veranderingen in het internationale beleid ten aanzien

¹² Idem, 12

¹³ J.A.Nekkers en P.A.M.Malcontent (RED.), *De Geschiedenis van Vijftig jaar Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1949-1999* (Den Haag 1999) 17

¹⁴ Idem, 18

van wereldhandel en ontwikkelingssamenwerking.¹⁵ Onder invloed van deze nieuwe strategie vond er een verschuiving plaats in de manier waarop gedacht werd over ontwikkeling; in plaats van de nadruk op de technische en financiële hulp kwam er meer en meer aandacht voor de handels- en financiële structuren. Ook werd de term ontwikkelingssamenwerking vanaf begin jaren'70 steeds vaker gebruikt in plaats van het eerder gebruikte ontwikkelingshulp.¹⁶

Uiteraard hadden deze grote internationale ontwikkelingen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking ook effecten op het Nederlandse beleid. Allereerst valt de daling van het bedrag dat Nederland reserveerde voor hulp aan de overzeese Rijksdelen op. Dit is te verklaren door de onafhankelijkheid van Nederlands Nieuw-Guinea in 1962 dat het percentage van de ontwikkelingshulp dat ging naar niet overzeese Rijksdelen uiteraard enorm deed toenemen. Ook steeg het budget voor ontwikkelingshulp in de jaren '60 harder dan de Rijksbegroting. Hoewel dit is toe te schrijven aan de bijna explosief stijgende welvaart in Nederland was dit ook te danken aan daadkrachtig optreden van de staatsecretarissen, en later de minister, die belast waren met de post Ontwikkelingssamenwerking. die iedere gulden moesten veroveren op de begrotingen van hun collega-bewindslieden van Buitenlandse Zaken, Economische Zaken en Financiën.¹⁷

Buiten de veranderingen in het karakter en de omvang van het budget ter besteding aan de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking springt de grote maatschappelijke belangstelling voor de noden van de Derde Wereld in het oog. Grote delen van de Nederlandse bevolking waren ervan overtuigd dat de wereldwijde armoede tot het verleden kan behoren als de minder ontwikkelde landen maar geholpen werden door middel van een forse kapitaalinjectie. In de jaren '60 werden vele actiegroepen en belangencomités opgericht om uiting te geven aan deze overtuigingen.

Voor deze in de samenleving breed gedragen steun zijn een aantal oorzaken aan te wijzen: ten eerste het reeds bovengenoemde gestegen welvaartspeel in Nederland. Tevens speelde de introductie van de televisie een rol in deze maatschappelijke beweging; de televisie bracht de honger en de ellende van de inwoners van de Derde Wereld welhaast tot in de huiskamer. Tot slot wordt verwezen naar de mogelijk aanwezige vorm van een moreel verheven benadering van de wereldpolitiek. Deze houding,, ook overduidelijk aanwezig in de latere 'gidslandbenadering', verschaftte de Nederlandse bevolking het excuus om zich te mengen op het toneel van wereldpolitiek, waar Nederland, gezien de geringe omvang, al eeuwenlang niet meer toe behoorde.¹⁸

In tegenstelling tot het beleid van Nederland in de beginjaren van de ontwikkelingshulp werd het primaat op multilaterale hulpverlening in de jaren '60 los gelaten en verschoof de focus zich meer en meer op hulp middels bilaterale weg. Zoals beschreven in de inleiding kwam deze beleidsverschuiving tot stand door de kerkelijke lobby en van druk uitgeoefend door het bedrijfsleven. De kerkelijke organisatie in Nederland wilden graag dat de Staat de missies financieel steunden. Ondanks hevig verzet vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken stemde het kabinet onder druk van de Tweede Kamer uiteindelijk in met deze financieringsvorm. Maar ook het bedrijfsleven wilde graag meeprofiteren van de ontwikkelingssamenwerking en onder aanvoering

¹⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Nota hulpverlening aan minder-ontwikkelde landen* (Den Haag 1966)

¹⁶ J.A.Nekkers en P.A.M.Malcontent (RED.), *De Geschiedenis van Vijftig jaar Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1949-1999*(Den Haag 1999) 18

¹⁷ Idem, 22

¹⁸ Idem, 22-23

van de ministers van Economische Zaken Andriessen en De Pous werd het percentage van het ontwikkelbudget dat een ontvangend land diende te besteden in het donorland flink verhoogd. Zo garandeerde de politiek, en in haar kielzog het Nederlandse bedrijfsleven, zich van een afzetgarantie van haar producten.

Ook de oprichting van enkele zogenoemde hulpconsortia deden Nederland besluiten om meer en meer ontwikkelingshulp middels bilaterale weg in te zetten. Deze consortia bestonden uit multilaterale kaders, geleid door internationale overlegstructurele waarbinnen bilaterale financiële steun mogelijk was. Ook werd een groot gedeelte van de controle op de gelden uitgevoerd door de aangehaakte Wereldbank.¹⁹

Deze grote toename van bilaterale hulp, niet alleen in budget maar ook in het aantal ontvangende landen, noopte minister van Ontwikkelingssamenwerking Udink in 1967 om de bilaterale hulp te concentreren op een beperkte groep van landen. De uitverkoren landen waren naast de overzeese Rijksdelen Suriname en de Nederlandse Antillen, Indonesië, India, Pakistan, Soedan, Tanzania, Kenia, Oeganda, Nigeria, Tunesië, Colombia en Peru. Hoewel zowel de ministerraad als de Tweede Kamer in het kader van de doelmatigheid deze beleidswijziging goedkeurde, bleven de gehanteerde selectiecriteria volstrekt onduidelijk. Enkele door de minister opgegeven criteria waren de behoefte aan hulp, de politieke implicaties, het ontwikkelingsniveau en de reeds feitelijk opgetreden concentratie; het leek erop alsof er vele criteria beschikbaar waren die naar gelieve de doorslag konden geven.

In de jaren '70 maakte het vooruitgangdenken van het voorgaande decennium plaats voor een veel pessimistischer beeld van de wereld in het algemeen en van de ontwikkelingsamenwerking in het bijzonder. Dit kwam tot uiting in de steeds maar groeiende kloof in welvaartsniveau tussen de ontwikkelde landen enerzijds en de minder-ontwikkelde landen anderzijds. Dit was mede te wijten aan de geringe bereidwilligheid van de westerse landen om in het UNCTAD-overleg te komen tot hervormingen van het wereldhandelsstelsel hetgeen de Derde Wereld ertoe aan zetten om een strategie te kiezen die stond voor confrontatie en polarisatie.²⁰

In dit klimaat werd het idee geboren dat hervormingen niet plaats dienden te vinden in de huidige bestaande financiële en economische structuren, zoals bepleit door Prebisch en Tinbergen, maar dat een radicale omwenteling nodig was om de impasse te doorbreken; dit naar het voorbeeld van Cuba en China. Deze radicalisering is zeer beperkt terug te vinden in het beleid van minister van Ontwikkelingssamenwerking Boertien, die overigens wel enige aanzetten heeft gedaan tot een progressiever beleid. Zo werd de hulp aan socialistisch Chili fors opgevoerd en kwam de minister tijdens UNCTADIII als een van de weinige westerse landen de Derde Wereld tegemoet met als doel een vermindering van de handelsbeperkingen, helaas zonder resultaat.²¹

De opvolger van Boertien was de jonge PvdA'er Pronk. Deze minister verhief de term *self-reliance*, het vermogen om conformiteit te voorkomen en de eigen instincten en ideeën te volgen, tot een

¹⁹ J.A.Nekkers en P.A.M.Malcontent (RED.), *De Geschiedenis van Vijftig jaar Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1949-1999* (Den Haag 1999) 26

²⁰ Idem, 32

²¹ Idem, 33

slutelbegrip in zijn beleid. Met deze term werd niet alleen de *self-reliance* van de regeringen van de minder-ontwikkelde staten bedoeld, maar ook die van de armste groepen om zo hun sociale statuus en de politieke mondigheid te vergroten.²² Tevens introduceerde Pronk als derde criterium voor het concentratielandenbeleid, naast de mate van armoede en de feitelijke behoefte aan hulp, 'de mate van aanwezigheid van een sociaal-politieke structuur die een beleid mogelijk maakt dat er werkelijk op gericht is de situatie in eigen land te verbeteren, en waarborgt dat de hulp ten goede komt aan de gehele samenleving. Hierbij zal tevens bijzondere aandacht worden geschonken aan het beleid met betrekking tot de rechten van de mens.'²³

Deze beleidswijziging kwam Pronk op veel kritiek te staan omdat voor het eerst in het beleid was opgenomen dat ontwikkelingshulp gebruikt mocht worden om politieke doelen na te streven en om het interne beleid van het ontvangende land te beïnvloeden. De kritiek op deze beleidswijzigingen van de minister werd mooi verwoord door CHU-senator Piket: "Ontwikkelingssamenwerking: het steunen van een bepaald type regering of het steunen van de arme mens."²⁴ Andere door Pronk doorgevoerde beleidswijzigingen konden op meer sympathie rekenen; zo regelde de minister dat de verantwoordelijkheid voor de besteding van de financiële hulp overgeheveld werd van het ministerie van Financiën naar het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking. Ook werd geregeld dat de verantwoordelijkheid van het Nederlands beleid richting de Wereldbank gedeeld werd tussen de ministeries van Financiën en van Ontwikkelingssamenwerking.²⁵ Tevens werd onder het bewind van deze minister besloten tot de oprichting van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV), met als doelstelling de doelmatigheid, doeltreffendheid en beleidsmatigheid van ontwikkelingsprojecten te controleren.

Als opvolger van Pronk trad minister De Koning aan in 1977. Hoewel deze christendemocraat niet dezelfde politieke ideeën had als zijn sociaaldemocratische voorganger, sprak hij zich in de onder zijn bewind gepubliceerde nota's *Ontwikkelingssamenwerking in wereldeconomisch perspectief* en *Nota inzake verbetering van de kwaliteit van de bilaterale hulp* uit voor een continuering van het beleid. Wel legde de minister meer de nadruk op de economische verzelfstandiging van de minder-ontwikkelde landen; tezamen met de voortzetting van de armoedebestrijding waren dit de twee uitgangspunten van het 'tweesporenbeleid'.²⁶ Ook werd nogmaals benadrukt dat de armen de feitelijke doelgroep waren van het Nederlandse bilaterale ontwikkelingsamenwerkingbeleid.²⁷

Terugblikkend op het Nederlandse beleid van ontwikkelingsamenwerking in de jaren '60 en '70 dient gesteld te worden dat de koers die gevaren is progressiever was dan in de jaren ervoor, maar dat er ook werd voortgeborduurd op reeds lang bestaande uitgangspunten. Zo werd de lijst van concentratielanden wel uitgebreid, maar vielen er ondanks de nieuw geïntroduceerde selectiecriteria geen landen af.

²² Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Nota Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking (1976)* 5

²³ J.A.Nekkers en P.A.M.Malcontent (RED.), *De Geschiedenis van Vijftig jaar Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1949-1999* (Den Haag 1999) 34-35

²⁴ Idem

²⁵ Idem, 37

²⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Nota Verbetering van de Kwaliteit van de Bilaterale Hulp (1979)* 176

²⁷ Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Mali. Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Mali, 1975-1992* (Den Haag 1994) 112

§1.3 De Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking in de jaren '80 en '90

In 1981 trad het tweede kabinet-Van Agt aan en Van Dijk werd de nieuwe minister van Ontwikkelingssamenwerking. Door de val van het kabinet na reeds 14 maanden was de invloed van deze minister op het beleidsterrein zeer gering. Als opvolgster trad in 1981 de VVD 'er Schoo aan als minister van Ontwikkelingssamenwerking. In de in 1984 gepubliceerde nota van haar hand legde zij meer dan haar voorgangers de nadruk op economische verzelfstandiging van de minder-ontwikkelde landen om zich zo te kunnen ontworstelen aan de armoede. Verder schonk deze minister veel aandacht in haar beleid aan de emancipatie van de vrouw en maakte deze ontwikkeling tot een speerpunt van haar beleid.²⁸

Vervolgens zette zij zich op het standpunt dat armoedebestrijding een zaak van de lange adem is; een opvatting die de vele kortlopende projecten tot tamelijk zinloze instrumenten degradeert.²⁹ Tevens benadrukte de minister dat zij in het kader van de vermaatschappelijking van de ontwikkelingshulp vooral activiteiten wilde stimuleren die ten goede kwamen aan het Nederlandse bedrijfsleven.³⁰ Ook valt op dat het beleid van deze minister zich voornamelijk richt op de bilaterale hulpverlening. Als reden geeft de minister hierop dat zij het belang van multilaterale hulp wel degelijk onderkent, maar dat 'structurele hervormingen van het internationale bestel voor een groeiend aantal ontwikkelingslanden niet noodzakelijk waren omdat de eigen kracht van deze landen de belangrijkste factor was bij armoedebestrijding en economische ontwikkeling.'³¹

Om de kwaliteit en de effectiviteit van de geboden hulp te verhogen koos de minister voor een andere aanpak dan haar voorgangers. De hulp werd nu geconcentreerd op tien programmabladen (voorheen de concentratielanden) en op twee regio's met grensoverschrijdende problematiek.³² Tevens wilde minister de bilaterale activiteiten effectiever maken door ze in te zetten in twee zogenaamde sectorprogramma's: één voor plattelandsontwikkeling en één voor industriële ontwikkeling. Ondanks deze op het oog grote wijzigingen in bestedingsbeleid van de geboden hulp bleven nagenoeg dezelfde landen als voorheen Nederlandse ontwikkelingshulp ontvangen. Tevens was de mensenrechtensituatie in een ontvangend land minder zwaarwegend als criterium dan bij vele van haar voorgangers; de minister legde meer nadruk op de mogelijke effectiviteit van de hulp en de lokale armoedesituatie. Ook steunde zij de zogenaamde structurele aanpassingsprogramma's die door de Wereldbank aan landen werden opgelegd die financiële steun ontvingen van deze instelling.³³

²⁸ J.A.Nekkers en P.A.M.Malcontent (RED.), *De Geschiedenis van Vijftig jaar Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1949-1999* (Den Haag 1999) 49

²⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Nota Herijking Bilateraal Beleid (1984)* 12

³⁰ Idem, 35

³¹ J.A.Nekkers, *De Geschiedenis* 49

³² Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Nota Herijking Bilateraal Beleid (1984)* 26

³³ J.A.Nekkers, *De Geschiedenis* 50

In 1986 trad voormalig CDA-voorzitter Bukman aan als nieuwe minister van Ontwikkelingssamenwerking. De minister volgde in grote lijnen het beleid van zijn voorganger, toch legde hij extra accent op de donorcoördinatie. Hiermee poogde de minister om lijn te brengen in de toenemende complexiteit van de ontwikkelingshulp en om deze zo om te vormen dat het de effectiviteit ten goede kwam.

Eind jaren '80 kwam er veel kritiek op het tot dan toe gevoerde beleid van Ontwikkelingssamenwerking. Oud-topambtenaar Van Dam verweet de donorlanden dat zij de Derde Wereld nog altijd beschouwden als een homogene groep landen met dezelfde soort problemen, hetgeen volgens hem, reeds lang achterhaald was. Ook leverde hij felle kritiek op de vorm waarin deze hulp gegeven werd, die volgens hem gezien de beperkte scope in tijd, ruimte en omvang, aantrekkelijk waren voor de gever, maar absoluut niet hoefde aan te sluiten bij de wensen en noden van de ontvanger.³⁴ Vervolgens lieten ook de voormalige chef van de Inspectie te Velde én een oud-medewerker van het ministerie zich kritisch uit over zowel de uitvoering van het beleid als de niet-realistische doelstelling van ontwikkelingsamenwerking.

Tezamen met deze golf van kritiek voltrokken zich twee belangrijke gebeurtenissen die veel invloed zouden hebben op de Nederlandse ontwikkelingsamenwerking. Ten eerste de indrukwekkende economische sprong voorwaarts die de 'Aziatische tijgers' maakten eind jaren '80. Dit praktijkvoorbeeld verwees theorieën, zoals die van Prebisch, over hulp aan minder-ontwikkelde landen resoluut naar de prullenmand. Dit komt omdat deze 'tijgers' in de dan heersende handels- en financiële structuur waren opgeklimmen van minder-ontwikkelde naar ontwikkelde landen, radicale wijzigingen van de bestaande economische structuren, zoals in de jaren '70 bepleit waren dus niet noodzakelijk om een grote economische sprong voorwaarts te maken. Ook het feit dat deze 'tijgers' geen noemenswaardige ontwikkelingshulp hadden ontvangen die wellicht ten grondslag zou liggen aan deze sprong voorwaarts was niet in overeenstemming met de heersende theorieën aangaande ontwikkelingsamenwerking.³⁵

De tweede belangrijke gebeurtenis was de val van de Muur 1989 en het daarmee aangetoonde failliet van de door de staat geleide planeconomie; hiermee leek de liberaalkapitalistische methode tot economische ontwikkeling, lange tijd als *not done* bestempeld binnen de wereld van ontwikkelingsamenwerking, te zegevieren als dé succesvolle methode.³⁶

Te midden van al deze gebeurtenissen trad een oude bekende in 1989 aan als minister van Ontwikkelingssamenwerking, namelijk Jan Pronk. In zijn in 1990 gepubliceerde nota *Een wereld van verschil. Nieuwe kaders voor ontwikkelingsamenwerking* wees de minister op het failliet van het communistische ontwikkelingsmodel en benadrukte dat ontwikkeling 'gepaard diende te gaan met vrijheid, democratie en respect voor mensenrechten.'³⁷ Tevens legde de minister, gezien de wereldwijde bevolkingstoename, meer dan voorheen de nadruk op zogenaamd ecologisch duurzame ontwikkeling.

³⁴ J.A.Nekkers en P.A.M.Malcontent (RED.), *De Geschiedenis van Vijftig jaar Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1949-1999*(Den Haag 1999) 52

³⁵ Idem, 49-53

³⁶ Idem, 55

³⁷ Idem, 50

³⁷ Idem, 52

Vervolgens benadrukte de minister dat als de minder-ontwikkelde landen deel wilden uitmaken van de alsmear meer geglobaliseerde wereldeconomie, dat aanpassingen aan het wereldwijde handels- en financiële systeem nodig zijn. Als eerste minister formuleerde Pronk in zijn nota dat de cultuur van het ontvangende land als uitgangspunt dient te functioneren.³⁸

Om het beleid van Ontwikkelingssamenwerking aan te passen aan de veranderde wereld publiceerde de minister in 1994 een nieuwe nota, *Een wereld in geschil. De grenzen van de ontwikkelingssamenwerking verkend*. Hierin verkondigt de minister ondermeer dat het 'meer dan voorheen het bewerkstelligen en handhaven van vrede binnen de ontwikkelingssamenwerking op de voorgrond diende te staan.'³⁹ Deze nieuwe nadruk kwam in de praktijk neer op het leveren van noodhulp in conflictsituaties gevolgd door steun bij reconstructie en rehabilitatie. Als voorwaarde voor deze hulp stond het door de Wereldbank geïntroduceerde begrip *good governance* centraal, wat erop neer kwam dat een ontvangend land aantoonbaar diende te beschikken over een betrouwbaar overheidsbestuur en een effectief economisch systeem.⁴⁰

Gezien het feit dat ontwikkelingssamenwerking meer en meer overlap vertoonde met de werkzaamheden van de andere afdelingen binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken werd onder het ministerschap van Pronk besloten tot een grote reorganisatie binnen het departement. In 1998 trad mevr. Herfkens aan als minister van Ontwikkelingssamenwerking, helaas zijn van haar hand geen beleidsnota's verschenen binnen de scope van deze paper.

§1.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn de beleidsverandering binnen de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking op een rij gezet, tevens zijn de mogelijke oorzaken van deze wisselingen of accentverschuivingen gedeut. Om de overzichtelijkheid van al deze beleidswisselingen te bevorderen is besloten om de beleidsaanpassingen per decennium te groeperen.

De jaren '50

De inauguratierede van Truman in 1949 wordt algemeen beschouwd als de start van de Nederlandse ontwikkelingshulp. In de eerste nota die door de regering aan de Tweede kamer werd aangeboden met ontwikkelingshulp als specifiek onderwerp worden sociale, morele en economische motieven aangehaald als reden om internationale hulp te bieden. De voorkeur naar de manier waarop deze hulp wordt geboden gaat uit naar de multilaterale vorm en de verantwoordelijkheid voor de economische ontwikkeling van de minder-ontwikkelde landen ligt bij die landen zelf. Tevens is er veel aandacht voor de hulp aan de overzeese Rijksdelen Nederlands Nieuw-Guinea, Suriname en de Nederlandse Antillen.

De jaren'60

In dit decennium vindt een verschuiving plaats in de manier waarop gedacht werd over ontwikkeling; in plaats van de nadruk op de technische en financiële hulp kwam er meer en meer aandacht voor de

³⁸ Idem, 55

³⁹ J.A.Nekkers en P.A.M.Malcontent (RED.), *De Geschiedenis van Vijftig jaar Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1949-1999*(Den Haag 1999) 56

⁴⁰ Idem, 57

handels- en financiële structuren. Verder ontstaat er een meer zelfbewustere houding bij de vele oud-koloniën. Het aantal landen waarmee een ontwikkelingsrelatie werd aangegaan werd verminderd, de zogenoemde concentratielanden, en meer en meer werd er voor hulp middels bilaterale weg gekozen. `De onafhankelijkheid van Nederlands Nieuw-Guinea in 1962 deed het percentage van de hulp die besteed werd aan overzeese Rijksdelen enorm afnemen.

De jaren '70

Dit decennium kenmerkt zich door de radicaliserende en polariserende sfeer tussen Noord en Zuid; oftewel tussen het rijke Westen, de donorlanden, en het minder-ontwikkelde Zuiden, de ontvangende landen. Ook werden sommige progressieve punten toegevoegd aan het ontwikkelingssamenwerkingbeleid zoals de nadruk die de minister legt op self-reliance en de invoering van het criterium politieke klimaat in de besluitvorming betreffende het al dan niet toekennen van hulp. Tot slot werd de nadruk binnen het beleid gelegd op de versnelde economische verzelfstandiging van de ontvangende landen.

De jaren '80

In de jaren '80 bleven armoedebestrijding en economische verzelfstandiging de twee speerpunten van het beleid. Wel werd meer nadruk dan voorheen gelegd op het uitgangspunt dat ontwikkelingshulp ook voor het Nederlandse bedrijfsleven aantrekkelijk diende te zijn. Vervolgens werd de hulp anders verdeeld: de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking concentreerde zich op tien programmalanden (voorheen concentratielanden) en twee regio's. Verder werden de vele bilaterale projecten gestroomlijnd door het beleid op twee sectoren te richten, te weten plattelandontwikkeling en industriële ontwikkeling.

De jaren '90

De val van de Muur en de voorspoedige ontwikkeling van deze zogenaamde Aziatische tijgers noopten tot revisie van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingbeleid. Ten eerste werd meer nadruk geld op de ecologische, duurzame ontwikkeling en ten tweede wees de minister 'op het failliet van het communistische ontwikkelingsmodel en benadrukte dat ontwikkeling 'gepaard diende te gaan met vrijheid, democratie en respect voor mensenrechten.'⁴¹ Vervolgens diende de cultuur van het ontvangende land centraal te staan in de samenwerking. Ook diende volgens de minister het bewerkstelligen en het onderhouden van vrede in ontwikkelingsgebieden op de voorgrond te staan. Tot slot werd, in navolging van de Wereldbank het begrip *good governance* ingevoerd als criterium voor het verkrijgen van ontwikkelingssamenwerking.

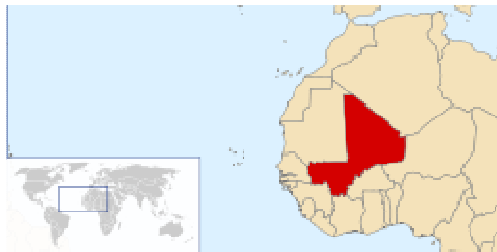
⁴¹ J.A.Nekkers en P.A.M.Malcontent (RED.), *De Geschiedenis van Vijftig jaar Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1949-1999*(Den Haag 1999) 50

Hoofdstuk 2: Mali

In dit hoofdstuk zal in de eerste paragraaf een beknopte geschiedenis van Mali gegeven worden, vervolgens zal in de tweede paragraaf ingegaan worden op de economische geschiedenis van het land. In de derde paragraaf zal de geschiedenis van de ontwikkelingssamenwerkingsrelatie tussen Mali en Nederland aan bod komen. In de vierde paragraaf zal aan de hand van de in hoofdstuk één genoemde beleidsverschuivingen in het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingbeleid bekeken worden of deze beleidsverschuivingen navolging hebben gekregen in de ontwikkelingssamenwerkingsrelatie tussen Mali en Nederland. De conclusie waarmee dit hoofdstuk wordt afgesloten is paragraaf vijf.

§2.1 Algemene geschiedenis van Mali

De republiek Mali is een land in West-Afrika en is volledig afgesloten van de zee. Het maakt deel uit van de Sahel-regio en wordt omsloten door de landen Ivoorkust, Burkina Faso, Mauretanie, Algerije, Niger, Guinee en Senegal. In de 19^e eeuw werd Mali ingelijfd door Frankrijk als een kolonie, in 1960 werd het land onafhankelijk. In 1991 kwam er middels een coup een einde aan de één-partij structuur die Mali sinds de onafhankelijkheid bestuurdde, hiervoor in de plaats kwam een redelijk functionerende meerpartijen democratie met aan het hoofd president Amadou Toumani Touré



Zoals zo vele Franse oud-kolonieën was ook Mali politiek gezien sterk gecentraliseerd.⁴² Naast de invoering van zowel een nieuwe grondwet als een nieuw politiek systeem werd dan ook besloten om het landsbestuur te decentraliseren. Zo werden ook de in het noorden levende nomadenvolkeren betrokken bij de politieke besluitvorming en nam het aantal binnenlandse conflicten af.⁴³ Dit bracht een zekere mate van interne stabiliteit en rust tussen de sedentaire boerengemeenschappen in het zuiden en de nomadische volkeren in het noorden.

⁴² Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Mali. Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Mali, 1975-1992* (Den Haag 1994) 53

⁴³ <http://www.cmo.nl/conflictenbank/index.php?Afrika:Mali>

Mali had in 1995 een geschat inwonertal van 9,5 miljoen mensen en is een van de armste landen in Afrika én in de wereld. Het een BNP van \$1.200 nam Mali in 2007 plaats 198 in, van de 225.

§2.2 Economische geschiedenis van Mali

Na de herwonnen onafhankelijkheid in 1960 koos Mali voor een op socialistische leest geschoeide planeconomie.⁴⁴ Deze door de staat geleide economie leidde ertoe dat de staat in elke sector van de economie grote invloed en beslisbevoegdheid had zonder dat er democratisch toezicht voorhanden was. Deze interne oorzaken en enkele lange periodes van grote droogte zorgden ervoor dat Mali aan het begin van de jaren '80 in een ernstige financiële en economische crisis belandde.⁴⁵

In de jaren '80 zijn er door de toenmalige Malinese regering enkele ontwikkelingen in gang gezet die gunstig hebben uitgepakt voor de economische ontwikkeling van het land. Als eerste gunstige ontwikkeling dient genoemd te worden de toetreding van Mali tot de Westafrikaanse Monetaire Unie in 1984 zodat de monetaire en fiscale discipline toenam. Dit uitte zich in een lage inflatie en een politiek van kredietbeperking.⁴⁶

Een andere voor de economie gunstige ontwikkeling is het solide economische beleid dat door de regering wordt gevoerd, een beleid van deregulering en decentralisatie. Ook is de hoeveel gecultiveerd land in oppervlakte gestegen en is de productiviteit van zowel de maïs- als de rijstteelt toegenomen. Tevens was het klimaat Mali in jaren '80 en '90 gunstiger gezind dan in de decennia ervoor: de regenval is heviger en regelmatig; dit verklaart ten dele de productiviteitsstijging in de maïs -en rijstbouw.

Al deze economische (en klimatologische) veranderingen hebben ertoe bijgedragen dat het BNP per hoofd van de bevolking sinds de jaren '80 stijgt terwijl de schuldendienst en het overheidstekort daalt.

§2.3 Geschiedenis van de ontwikkelingssamenwerkingsrelatie tussen Mali en Nederland

In 1974 startte Nederland met de ontwikkelingssamenwerking met Mali door middel van de financiering van bilaterale hulp. In de beginjaren van deze relatie bestond de hulp voornamelijk uit noodhulp om een erge humanitaire ramp, namelijk de door de grote droogte veroorzaakte hongersnood, proberen te voorkomen. In de loop de jaren groeide het besef dat de economische positie van Mali zo deplorabel was, dat zonder beleidsmatig ingrijpen het land voor altijd afhankelijk zou blijven van noodhulp. Gelet op het speerpunt economische verzelfstandiging won de vorm en de aard van de hulp aan structuur en deze werd gegeven in de vorm van het Sahel-programma, een aparte begrotingscategorie. Dit programma had tot doel om de grensoverstijgende en dus regionale problemen waar de Sahel-regio mee te kampen had, het hoofd te kunnen bieden.⁴⁷

De doelstellingen van het Sahel-programma waren drieledig: ten eerste het verhogen van de voedselzekerheid, ten tweede het bestrijden van de milieudegradatie en tot slot het leveren van

⁴⁴ Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde *Mali. Evaluatie van de Nederlandse hulp* 10

⁴⁵ Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Evaluatie van de Nederlandse hulp aan India, Mali en Tanzania* (Den Haag 1994) 10

⁴⁶ Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Mali. Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Mali, 1975-1992* (Den Haag 1994) 11

⁴⁷ Idem, 115

watervoorziening ten behoeve van de bevolking, het vee en de landbouw. Gezien het feit dat Mali voldeed aan de eisen om toegelaten te mogen worden tot de programmalanden (voorheen concentratielanden) werd het land daar in 1985 aan toegevoegd.

Binnen het kader van het Sahel-programma werd de hulp voornamelijk gefocust op twee regio's binnen Mali en binnen die twee gebieden vooral op de sector plattelandontwikkeling. Overige inspanningen op ontwikkelingsgebied vonden plaats binnen de aandachtgebieden donorcoördinatie, mensenrechten en de rol van de vrouw in de Malinese samenleving,⁴⁸

Tevens is vanaf de start van de ontwikkelingssamenwerkingrelatie ingezet op een goede overlegstructuur om zo het lopende beleid te kunnen evalueren met de ontvangers (de Malinese overheid) maar ook om in overleg de mogelijke op te starten projecten te bespreken en waar nodig bij te stellen. Vanaf 1982 gebeurde dit eenmaal per jaar tussen delegaties van beide regeringen, uiteraard werd er op lagere niveaus vaker overlegd. Ook werd besloten tot het invoeren van de zogenaamde bemo's (beoordelingsmemorandum) als instrument voor beleidsuitvoering. Middels deze bemo's kon een samenwerkingsvoorstel inhoudelijk, beheersmatig en beleidsmatig beoordeeld worden om zo de financiering van het project te kunnen verantwoorden.⁴⁹

Bij de evaluatie van de vorm van de ontwikkelingssamenwerking tussen Mali en Nederland komt naar voren dat het aantal prioriteiten binnen deze samenwerking alsmear toeneemt, net als het aantal eisen waaraan de hieruit voortvloeiende projecten dienen te voldoen. Gezien deze toegenomen eisen heeft het vervaardigen van brede analyses aangaande een goede aansluiting van de hulp aan de Malinese behoefte en monitoring van de activiteiten geen prioriteit.⁵⁰

§2.4 Invloed beleidsverschuivingen op ontwikkelingsrelatie tussen Mali en Nederland

Aangezien noodhulp vanaf het begin een onderdeel is geweest van de Nederlandse ontwikkelingshulp was het schenken van hulp aan Mali om de gevolgen van de droogte te verzachten in lijn met het beleid ten aanzien van de ontwikkelsamenwerking zoals deze reeds in de jaren '50 is geformuleerd. Ook is deze hulp in overeenstemming met de beleidsverschuivingen in de jaren '60 die ertoe leidden dat meer en meer ruimte op de begroting werd ingeruimd voor bilaterale hulp aan landen andere dan de overzeese Rijksdelen.

Gezien het feit dat Mali voldeed aan de criteria die gesteld werden aan de concentratielanden (later programmalanden) is het eveneens in de lijn van het beleid dat Mali in dit selecte gezelschap werd opgenomen. Het Nederlandse speerpunt van economische verzelfstandiging is terug te vinden in het gegeven dat de ontwikkelingssamenwerking met Mali zich voornamelijk richtte op plattelandontwikkeling om zo een hogere mate van voedselzekerheid te verkrijgen. Tevens werd dit in de jaren '80, tezamen met industriële ontwikkeling, de enige sector waarop ontwikkelingssamenwerking zich diende te richten.

⁴⁸ Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Evaluatie van de Nederlandse hulp aan India, Mali en Tanzania* (Den Haag 1994) 117

⁴⁹ Idem, 120

⁵⁰ Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Mali. Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Mali, 1975-1992* (Den Haag 1994) 139

Ook de geïntegreerde regioaanpak waarvan de ontwikkeling van Mali onderdeel van uit maakte paste in het beleid van ontwikkelingssamenwerking dat zich in de jaren '80 richtte op twee regio's waarvan de Sahel-regio er een was. Ook aan de additionele eisen die Nederland stelde voldeed de ontwikkelingssamenwerkingsrelatie tussen Mali en Nederland: aandacht voor mensenrechten, de rol van de vrouw, donorcoördinatie en good governance. De decentralisatieontwikkeling in Mali, zowel op economisch als op politiek gebied sluit aan bij de ontwikkelingen eind jaren '80 zoals de val van de Muur en de opkomst van de 'Aziatische tijgers'. Tevens is er in de relatie tussen Mali en Nederland sprake van samenwerking en wederzijdse afstemming van de activiteiten; deze afstemmingen worden vastgelegd en de activiteiten worden geëvalueerd middels het gebruik van bemo's.

§2.5 Conclusie

Concluderend kan gesteld worden dat beleidsverschuivingen op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking in de 20^e eeuw zeker de aard van ontwikkelingssamenwerkingsrelatie tussen Nederland en Mali heeft beïnvloed. Door dit veranderende beleid is de noodhulp waarin Nederland voorzag in 1974 veranderd in een ontwikkelingssamenwerkingsrelatie waarbinnen in gezamenlijkheid met het ontvangstland de op te pakken ontwikkelingen worden geprioriteerd.

Vanaf de start van de relatie in 1974 tot 1999 is de aard en de vorm van de ontwikkelingshulp die Mali ontvangen heeft nauwelijks veranderd: dit komt omdat Mali nog steeds voldoet aan de criteria van een programmaland. Nog steeds behoort Mali tot de allerarmste landen van de wereld ondanks alle hulp die het de afgelopen decennia heeft mogen ontvangen.

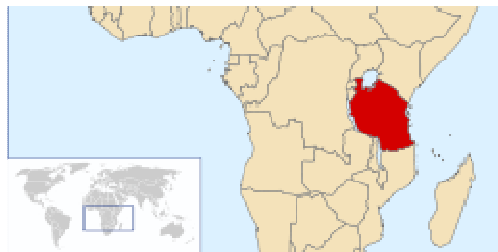
De deelvraag waar dit hoofdstuk antwoord op ging geven luidde: "In hoeverre hebben de beleidsverschuivingen in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking navolging gekregen in de ontwikkelingssamenwerkingsrelatie tussen Mali en Nederland". Zoals uiteen is gezet liepen de veranderingen in de ontwikkelingssamenwerkingsrelatie tussen Mali en Nederland in alle onderzochte gevallen parallel met de verschuivingen binnen het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Het antwoord op deze deelvraag luidt dan ook: De beleidsverschuivingen in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking hebben in alle onderzochte gevallen navolging gekregen in de samenwerkingsrelatie tussen Mali en Nederland.

Hoofdstuk 3: Tanzania

In dit hoofdstuk zal in de eerste paragraaf een beknopte geschiedenis van Tanzania gegeven worden, vervolgens wordt in de tweede paragraaf ingegaan op de economische geschiedenis van het land. In de derde paragraaf zal de geschiedenis van de ontwikkelingssamenwerkingsrelatie tussen Tanzania en Nederland aan bod komen. In de vierde paragraaf zal aan de hand van de in hoofdstuk één genoemde beleidsverschuivingen in het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingbeleid geanalyseerd worden of deze beleidsverschuivingen navolging hebben gekregen in de ontwikkelingssamenwerkingsrelatie tussen Tanzania en Nederland. De conclusie waarmee dit hoofdstuk wordt afgesloten is paragraaf vijf.

§3.1 Algemene geschiedenis van Tanzania

Tanzania is een land in Sub-Sahara Afrika en grenst aan de Indische Oceaan. Het wordt omringd door de landen Kenia en Uganda in het noorden, Ruanda, Burundi en de Democratische Republiek Kongo in het westen en Zambia, Mozambique en Malawi in het zuiden. In 1885 werd Tanzania een Duitse kolonie genaamd Tanganyika en na de Eerste Wereldoorlog werd Tanzania een Brits mandaatgebied.⁵¹ Nadat Tanganyika in 1961 de onafhankelijkheid verwierf ging het in 1962 samen met de eilanden Zanzibar en Pemba; hieruit ontstond de republiek Tanzania.



Na de onafhankelijkheid ging Tanzania onder leiding van president Nyerere een politiek linkse, socialistische koers varen, hetgeen in de grondwetswijzigingen van zowel 1975 als 1977 opgenomen werd. In eerste instantie pakte deze politiek gunstig uit voor Tanzania: grote binnenlandse conflicten bleven uit, de houding richting de Aziatische minderheid in het land was tolerant en door de gemeenschappelijke taal het Swahili was de sociale en politieke stabiliteit groot.⁵²

§3.2 Economische geschiedenis van Tanzania

⁵¹Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Tanzania. Evaluation of the Netherlands development programme with Tanzania, 1970-1992* (Den Haag 1994) 48

⁵² Idem, 49

President Nyerere richtte het land en de economie in volgens de *Verklaring van Arusha*. Deze doctrine was een uiting van het Afrikaans socialisme, een ondogmatische variant van het wetenschappelijk socialisme. Het Tanzaniaans socialisme bestond uit het vormen van corporaties op het platteland waar de boeren in dienden te gaan leven. In eerste instantie uit vrije wil, maar toen bleek dat de animo onder de plattelandsbevolking om in de zogenaamde Ujamaa-dorpen te wonen gering was, probeerde de toenmaige Tanzaniaanse regering met dwang om de boeren naar deze dorpen te bewegen. Het idee hierachter was dat de vele kleine plattelandsgemeenschappen samengevoegd dienden te worden tot grotere gemeenschappen; zodoende konden in deze gemeenschappen makkelijker diensten zoals gezondheidszorg en onderwijs worden aangeboden aan de inwoners en waren deze dorpen eenvoudiger te (be)sturen door de centrale regering.

Tevens verlegde de Tanzaniaanse regering in de vroege jaren '70 de aandacht naar de opbouw van een eigen industrie. Met hulp van de buitenlandse hulp werd een industrie opgezet die voornamelijk voor de interne markt produceerde. Helaas wogen de voordelen van deze industrie bij lange niet op tegen de nadelen: om de kosten te dekken diende de regering meer en meer leningen aan te gaan hetgeen de economie als een geheel ernstig verzwakte.⁵³

Deze economische ontwikkelingen tezamen met enkele langdurige droogtes deed de Tanzaniaanse regering besluiten om af te stappen van de planeconomie en om de marktwerking in de economie meer de ruimte te geven. Deze beslissing werd ook ingegeven door het IMF dat Tanzania voorzag van de nodige leningen om de nood te ledigen. President Nyerere was het niet eens met deze economische omwenteling en trad vrijwillig af in 1985.

§3.3 Geschiedenis van de ontwikkelingssamenwerkingsrelatie tussen Mali en Nederland

Na enkele jaren van ad-hoc hulp begint in 1969 de ontwikkelingssamenwerkingsrelatie tussen Tanzania en Nederland en wordt Tanzania opgenomen in de lijst van concentratielanden.⁵⁴ Niet alleen voldeed Tanzania aan de criteria om in aanmerking te komen voor plaatsing op deze lijst, maar ook was er een sterke lobby vanuit de kerkelijke ontwikkelingshoek die werd gevoed door het feit dat al sinds de 19^e eeuw vele Nederlandse missionarissen in Tanzania gestationeerd waren. In de jaren '70 werd de ontwikkelingssamenwerkingsrelatie verder geïntensiveerd, aan dit beleid lagen drie redenen ten grondslag. Ten eerste bestond er in Nederland veel ideologische sympathie voor het door Tanzania gevoerde socialistische ontwikkelingsbeleid. Tevens was (en is) Tanzania een van de armste landen ter wereld, dus sloot een intensieve ontwikkelingsrelatie goed aan bij het speerpunt armoedebestrijding. Ten derde was de politieke stabiliteit in Tanzania hoog en had het land op dit gebied een reputatie hoog te houden.⁵⁵

In de jaren '80 kon Nederland zich niet goed vinden in de afwijzende houding die Tanzania aannam ten aanzien van de hervormingsmaatregelen voorgesteld door zowel de Wereldbank als het IMF. Aangezien Nederland wel graag de dialoog met Tanzania wilde bewaren werd de bilaterale hulpverlening niet stopgezet maar geleidelijk afgebouwd. Ook veranderde de vorm van de

⁵³ Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Tanzania. Evaluation of the Netherlands development programme with Tanzania, 1970-1992* (Den Haag 1994) 51

⁵⁴ Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Evaluatie van de Nederlandse hulp aan India, Mali en Tanzania* (Den Haag 1994) 71

⁵⁵ Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Tanzania* 76

ontwikkelingshulp: van programmahulp naar hulp voor infrastructurele projecten.⁵⁶ Deze verandering in hulpvorm had niet alleen als positief gevolg dat de transparantie over de inzet van de ontwikkelingsmiddelen toenam maar ook het feit dat deze middelen doelgerichter ingezet konden worden.

Na het aftreden van president Nyerere werden de door het IMF verzochte hervormingsmaatregelen wel doorgevoerd. Dit had tot gevolg dat de Nederlandse hulp wederom financieel in omvang toenam. Ook werden door Nederland nieuwe aandachtsgebieden aangebracht die binnen de ontwikkelingshulp een plaats dienden te krijgen. Deze aandachtsgebieden waren de emancipatie van de vrouw en duurzame ecologische ontwikkeling. Vervolgens werd begin jaren '90 besloten door Nederland om het grootste gedeelte van de ontwikkelingshulp te concentreren in vier rurale regio's. Hiertoe werd overgegaan om zo alle hulp te kunnen concentreren op enkele regio's met als gevolg een toenemende effectiviteit.

Tevens werd besloten om de importsubsidies aan Tanzania te verlagen. Het feit dat Tanzania door de hulp van het IMF en de Wereldbank al veel vreemde valuta binnenkreeg was de eerste reden voor deze verlaging, de tweede reden was dat Nederland zo veel middelen vrij kon maken die nu ingezet konden worden op het platteland om zo de armoede te verminderen.⁵⁷

De roep om meer transparantie omtrent de ontwikkelingshulp in Tanzania, gecombineerd met de zeer beperkte administratieve capaciteiten van de Tanzaniaanse overheid, heeft geresulteerd in een toenemende administratieve last voor de donorlanden, zo ook voor Nederland.⁵⁸

§3.4 Invloed beleidsverschuivingen op ontwikkelingsrelatie tussen Tanzania en Nederland

Het plaatsen van Tanzania op de lijst concentratielanden in 1969 was in lijn met het beleid dat erop was gericht om de ontwikkelingshulp gegeven door Nederland te concentreren teneinde de efficiency te verbeteren. Ook past de gegeven ontwikkelingshulp aan Tanzania in het beleid gevoerd in de jaren '60 om meer en meer hulp ten goede te laten komen aan de landen die geen deel uit maken van de overzeese Rijksdelen. Ook de vorm waarin de hulp middels bilaterale weg paste in het gevoerde beleid van de jaren '60, net als de door Nederland geschonken noodhulp in de jaren '60 met als doel het terugdringen van de armoede.

De snelle stijging van de omvang van de ontwikkelingssamenwerking aan Tanzania valt toe te schrijven aan het door Nederland zeer gewaardeerde socialistische pad van ontwikkeling dat door Tanzania gekozen was in de jaren '70. Dit criterium wad door minister Pronk toegevoegd aan het instrumentarium teneinde de omvang van de ontwikkelingshulp vast te stellen. Ook de tijdelijk teruggang in omvang van het ontwikkelingsbudget door onenigheid over de door Tanzania te voeren politieke koers past in ditzelfde beleid om het criterium politieke klimaat mee te laten wegen in de omvang van het ontwikkelingsbudget.

De plattelandsontwikkeling waar de Nederlandse ontwikkelingshulp zich vanaf de jaren '80 meer en meer op ging richten komt overeen met het speerpunt van de Nederlandse

⁵⁶ Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Evaluatie* 157

⁵⁷ Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Tanzania. Evaluation of the Netherlands development programme with Tanzania, 1970-1992* (Den Haag 1994) 78

⁵⁸ Idem, 109

ontwikkelingssamenwerking van economische verzelfstandiging middels hulp aan twee sectoren: plattelandsontwikkeling en/of industriële ontwikkeling.

Op een enkel punten komt het Nederlandse ontwikkelingsbeleid duidelijk niet overeen met de uitvoering van dit beleid in Tanzania. Dit komt tot uiting in het feit dat van een feitelijke samenwerking binnen de relatie nauwelijks sprake is. Door het zeer gebrekkig werkende Tanzaniaanse administratieve bestuur is de gezamenlijke afstemming van de prioriteiten verworden tot een door de donor gedomineerd overleg., hetgeen de onafhankelijkheid van het ontvangende land allerminst ten goede komt.⁵⁹

§3.5 Conclusie

Samenvattend dient vastgesteld te worden dat de beleidsverschuivingen in het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingbeleid van de 20^e eeuw van invloed zijn geweest op de ontwikkelingsamenwerkingsrelatie tussen Tanzania en Nederland. Zo is de noodhulp die op ad-hoc basis werd gegeven aan het begin van de jaren '60 uitgebouwd tot een ontwikkelingsamenwerkingsrelatie waarbinnen prioriteitsveranderingen naar aanleiding van voortschrijdend inzicht alsmede het wel of niet voldoen aan enkele van de door Nederland gestelde criteria.

Tanzania was de gehele 20^e eeuw een concentratieland (later programmaland) omdat het land gedurende deze periode voldeed aan de criteria die daarvoor opgesteld waren: het land behoort nog altijd tot een van de armste ter wereld ondanks de vele miljarden die het land de afgelopen decennia aan hulp heeft ontvangen van Nederland en de rest van de wereld. Toch kwam het in Den Haag uitgedachte beleid niet op alle vlakken overeen met het in Tanzania gevoerde ontwikkelbeleid. Zo was er door het ontbreken van een efficiënt administratief bestuur niet voldoende sprake van een gelijkwaardige relatie maar was deze relatie meer donorgedomineerd.

De deelvraag waar dit hoofdstuk antwoord op ging geven luidde: "In hoeverre hebben de beleidsverschuivingen in de Nederlandse ontwikkelingsamenwerking navolging gekregen in de ontwikkelingsamenwerkingsrelatie tussen Tanzania en Nederland". In dit hoofdstuk is uiteengezet dat de in Den Haag uitgedachte beleidsnotities in bijna alle gevallen navolging hebben gevonden in de ontwikkelingsamenwerkingsrelatie tussen Tanzania en Nederland. Het antwoord op deze deelvraag luidt dan ook: De beleidsverschuivingen in de Nederlandse ontwikkelingsamenwerking hebben in bijna alle onderzochte gevallen navolging gekregen in de samenwerkingsrelatie tussen Tanzania en Nederland.

⁵⁹ Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Evaluatie van de Nederlandse hulp aan India, Mali en Tanzania* (Den Haag 1994) 166

Hoofdstuk 4: Conclusie

In hoofdstuk 2 is onderzocht in hoeverre hebben de beleidsverschuivingen in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking navolging gekregen in de ontwikkelingssamenwerkingsrelatie tussen Mali en Nederland. Het antwoord op deze deelvraag luidt: De beleidsverschuivingen in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking hebben in alle onderzochte gevallen navolging gekregen in de samenwerkingsrelatie tussen Mali en Nederland.

In hoofdstuk 3 is antwoord gegeven op de vraag In hoeverre hebben de beleidsverschuivingen in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking navolging gekregen in de ontwikkelingssamenwerkingsrelatie tussen Tanzania en Nederland. Het antwoord op deze deelvraag is als volgt geformuleerd: De beleidsverschuivingen in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking hebben in bijna alle onderzochte gevallen navolging gekregen in de samenwerkingsrelatie tussen Tanzania en Nederland.

Om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag van deze paper zullen de beide antwoorden op de deelvragen gecombineerd worden. Het antwoord op de hoofdvraag luidt dan ook: de beleidsverschuiving in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking heeft op bijna alle punten navolging gekregen in de ontwikkelingssamenwerkingsrelaties met Mali en Tanzania. Het enige punt waarop de uitvoer van de ontwikkelingshulp daadwerkelijk afwijkt van de Den Haag bedachte theorie is de niet gelijkwaardige relatie op administratie niveau tussen Tanzania en Nederland.

Hoewel deze praktische uitvoering niet in overeenstemming is met de vanuit Den Haag gedicteerde theorie is het zelfs lovenswaardig dat de ontwikkelingswerkers ter plaatste meer belang hechten aan het daadwerkelijke welslagen van de projecten dan aan het voldoen van een beleidsregel. Zeker als gesteld mag worden dat het niet goed verlopen van administratieve processen een risico vormen voor het uiteindelijke welslagen van projecten.

Uiteindelijk roept het beantwoorden van de deel- en hoofdvraag wederom andere vragen op, waarvan de belangrijkste is: hoe kan het zijn dat twee totaal verschillende landen die al decennia lang hulp krijgen volgens de nieuwste (beleids)inzichten nog altijd behoren tot de twee allerarmste landen ter wereld? Een antwoord op deze vraag zou kunnen zijn dat ontwikkelingssamenwerking eenvoudigweg niet helpt. Een ander antwoord kan luiden dat zonder deze ontwikkelingshulp de twee in deze paper centraal gesteld elanden vele malen slechter af zouden zijn zonder de geboden hulp.

Het correcte antwoord ligt zonder twijfel ergens tussen beide antwoorden in...

Literatuurlijst

Bingen, R.J., Robinson, D, Staatz, J.M. ed., *Democracy and development in Mali* (East Lansing 2000)

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Evaluatie van de Nederlandse hulp aan India, Mali en Tanzania*, (Den Haag 1994)

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Mali. Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Mali, 1975-1992* Samengesteld door de IOV (Den Haag 1994)

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde *Tanzania. Evaluation of the Netherlands development programme with Tanzani, 1970-1992* (Den Haag 1994)

Lieten, K. en Van der Velde, F. red., *Grenzen aan de hulp* (Amsterdam 1998)

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Nota inzake de hulpverlening aan minder ontwikkelde gebieden* (Den Haag 1956)

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Nota hulpverlening aan minder-ontwikkelde landen* (Den Haag 1966)

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Nota Verbetering van de Kwaliteit van de Bilaterale Hulp* (Den Haag 1979)

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Nota Herijking Bilateraal Beleid* (Den Haag 1984)

Nekkers, J.A. en Malcontent, P.A.M. (RED.), *De Geschiedenis van Vijftig jaar Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1949-1999* (Den Haag 1999)