

Achtergrondnotitie bij de vergadering van de buitenlandcommissie (23 juni 2011)

Frans Bieckmann en Monika Sie Dhian Ho

Inleiding

Kernvraag van deze exercitie is: wat is de positie van Nederland in een snel veranderende wereld, en wat moet dat betekenen voor de sociaaldemocratische visie op het brede Nederlandse buitenlandbeleid en de visie ten aanzien van globalisering en ontwikkeling? En welke specifieke, strategische keuzes moet de PvdA – en internationale sociaaldemocratische beweging - op basis van welke afwegingen daarin maken? Waar liggen knelpunten, dilemma's? Wat moeten de nieuwe prioriteiten worden? Waar liggen mogelijkheden om de centrale principes, waarden en idealen van de sociaaldemocratie nieuw leven in te blazen? Dat zal niet alleen de terreinen van het traditionele buitenlandbeleid en ontwikkelingssamenwerking beslaan, maar ook het beleid ten aanzien van mondiale publieke goederen.¹ Die laatste vallen steeds meer samen met de binnenlands politieke thema's waarvoor de Nederlandse vakdepartementen verantwoordelijk zijn: landbouw, handel en economie, milieu en klimaat, justitie, waterbeheer, internationaal financieel stelsel, gezondheidszorg, migratie, vrede en veiligheid, internationaal recht, mensenrechten, onderwijs, enzovoorts.

In verschillende Europese landen zijn de afgelopen jaren vergelijkbare initiatieven genomen, binnen partijen maar ook door regeringen, al dan niet via brede maatschappelijke debatten. In dit achtergrondstuk vatten we, in deel 1, een aantal daarvan samen en destilleren daaruit de belangrijkste ervaringen en lessen voor ons eigen project.

In deel 2 behandelen we een drietal publicaties van de afgelopen jaren die van belang zijn geweest voor het Nederlandse buitenlanddebat: de twee rapporten van de WRR (*Minder pretentie, meer ambitie* en *Aan het buitenland gehecht*) en het onlangs gepresenteerde rapport van de AIV: *Ontwikkelingsagenda na 2015: Millennium Ontwikkelingsdoelen in perspectief*.

In deel 3 stellen we een reeks algemene uitgangspunten voor, die kunnen dienen als basis voor ons project.

¹ Mondiale publieke goederen (MPG's) zijn goederen die wereldwijd beschikbaar zijn, die 'niet-rivaliserend' zijn (dus als je het 'consumeert' neemt de beschikbare kwantiteit niet af), en 'niet-uitsluitbaar': in principe voor iedereen beschikbaar en toegankelijk. Typische MPG's zijn de oceanen en hun visbestanden, zonlicht, mondiale infrastructuur en communicatienetwerken, kennis, financiële en economische stabiliteit, controle op overdraagbare ziektes, een stabiel klimaat, functionerende internationale markten, wereldwijde vrede en veiligheid, tal van internationale afspraken en protocollen (bijvoorbeeld veiligheidsvoorschriften voor vliegtuigen, handels- en investeringsafspraken, bankregulering, et cetera). Zie voor een bespreking van het concept Mondiale publieke goederen het Special Report in The Broker 20/21, juli 2010: Collective self-interest; Global public goods and responsible sovereignty.

<http://www.thebrokeronline.eu/en/Magazine/articles/Special-report-Collective-self-interest>

Hoofdstuk 1: Lessen uit andere landen

In een aantal Europese landen is de afgelopen jaren geprobeerd een nieuwe basis te leggen voor een breed buitenlandbeleid². Er worden natuurlijk voortdurend rapporten uitgebracht over allerlei aspecten van het buitenlandbeleid, maar de in dit hoofdstuk besproken rapporten onderscheiden zich doordat zij proberen van meer afstand naar de veranderingen in de wereld te kijken, een reeks vanzelfsprekendheden en taboes ter discussie te stellen, en te komen tot een nieuwe houding ten aanzien van de veranderde wereld.

In **Zweden** bracht de volledige regering (dus niet het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking of van Buitenlandse Zaken) in 2003 een *Policy for Global Development* uit, in antwoord op een ‘krimpende wereld’ waarin ‘gedeelde verantwoordelijkheid’ nodig was. Zes mondiale uitdagingen werden geïdentificeerd, waar alle ministeries een bijdrage aan moesten leveren: onderdrukking, economische uitsluiting, klimaatverandering, migratiestromen, infectieziekten, en conflicten in fragiele staten.

In **Duitsland** werd onder de Rood-Groene coalitie (1998-2005) de term ‘global structural policy’ geïntroduceerd. De Duitse regering moest een actieve rol spelen om negatieve trends op mondiaal niveau te keren, en positieve ontwikkeling te stimuleren op het gebied van veiligheid, handel en financiële stabiliteit. De ‘grote coalitie’ onder bondskanselier Merkel schreef een rapport *Auf dem Weg in die Eine Welt*, met daarin vier hoofddoelen: wereldwijde armoedebestrijding, milieubescherming, vrede en democratie bevorderen, en gelijkwaardige globalisering stimuleren. ‘Merkel-2’ zette dit denken voort, en benoemde expliciet het thema van de ‘global public goods’.

In het **Verenigd Koninkrijk** heeft het Department for International Development (DfID) in 2009 een White Paper over de mondiale uitdaging van een interdependente wereld geschreven: *Our Common Future*. Samen met het ministerie voor Milieu, Voedsel en Landbouw (Defra) werd het ‘Foresight’ project geïnitieerd, waaraan 400 deskundigen uit 35 landen meewerkten. Dat resulteerde in januari 2011 in het rapport *The Future of Food and Farming: Challenges and Choices for Global Sustainability*.

Ook de **Amerikaanse** regering heeft de term ‘global development’ omarmd. Onder minister van Buitenlandse Zaken Hillary Clinton is het profiel van het ontwikkelingsagentschap USAID versterkt en geïntegreerd met het State Department. Clinton heeft – in Foreign Affairs, Nov/Dec 2010 – een lans gebroken voor een nieuwe ‘smart power’ benadering, die onder meer inhoudt dat ‘diplomatie en ontwikkeling op gelijke hoogte moet komen met defensie’. Een integrale, niet-sectorale aanpak wordt door haar gepropageerd, om zo beter ‘global challenges’ aan te kunnen gaan. De ‘smart power’ aanpak moet helpen bij ‘addressing shared problems and advancing shared interests’.

In de beperkte ruimte van deze notitie – en deels ook in de onderliggende rapporten – blijft de conceptuele invulling van al deze termen nog zeer algemeen en vaag. Toch valt er voorzichtig een trend te ontdekken: het toenemende besef dat het nationale belang, hoe ook gedefinieerd, in zekere (en groeiende) mate samenvalt met het collectieve belang in één ondeelbare wereld.

² Zie onder meer het Special Report bij The Broker, issue 24, February/March 2011: Reshuffling power: <http://www.thebrokeronline.eu/en/Special-Reports/Special-Report-Reshuffling-power>

Daarin worden, al naar gelang de specifieke positie van het land en de politieke kleur, specifieke deelonderwerpen benoemd die eruit springen: ‘global public goods’ die voor het betreffende land prioriteit hebben. Het verschil met vroegere rapporten is dat zij niet zoals eerder uitsluitend uitgaan van het belang van nationale staten of groepen (het eigen land met zijn bevolkingsgroepen, of juist dat van ontwikkelingslanden als het gaat om OS-rapporten), maar vanuit een mondiale blik naar het betreffende onderwerp kijken. Het probleem wordt niet (alleen) meer geïsoleerd en op sectoraal of lokaal niveau geanalyseerd, of via bilaterale relaties tegemoet getreden, maar de mondiale samenhangen staan centraal en problemen worden integraal, interdisciplinair en intersectoraal bekeken. Pas daarna worden specifiekere besluiten genomen over wat precies nodig is voor oplossing van het probleem, en vervolgens hoe een bepaald land of ministerie daar het beste een bijdrage aan kan leveren.

Hieronder besteden we iets meer aandacht aan het Noorse Refleksproject, omdat het van nut kan zijn voor de manier waarop wij zelf het proces en het debat kunnen inrichten.

Refleks

De Noorse (sociaaldemocratische) minister van Buitenlandse Zaken Jonas Gahr Store lanceerde in 2007 het Refleksproject. Doel was het in kaart brengen van de Noorse ‘national interests’ in het licht van de globalisering en de geopolitieke veranderingen van de afgelopen twee decennia. Achttien ministeries deden aan het project mee, overal in het land werden publieke debatten georganiseerd onder leiding van kritische journalisten, in totaal tweehonderd experts uit binnen- en buitenland werd gevraagd essays te schrijven over specifieke onderdelen. Dat resulteerde eerst in een ‘objectief’ rapport waarin het proces werd samengevat en dilemma’s en vragen geformuleerd, *National Interest: Foreign Policy for a Globalised World; the case of Norway*, en later in een regeringsbreed White Paper: *Interests, Responsibilities and Opportunities: The Main Features of Norwegian Foreign Policy*³, waarin politieke keuzes worden gemaakt en prioriteiten gesteld.

In *National Interest* wordt een grote reeks vragen geformuleerd, die terug worden gebracht tot zes ‘sleutelvragen’ die dienden als richtlijn voor het debat en de formulering van lange termijn beleid:

- Blijft er sprake van een ‘hegemonic order’: hoe sterk blijven de VS in de komende decennia?
- Schuift het zwaartepunt in de wereld weg van het westen? Zal Azië die rol overnemen en heeft dat een machtsstrijd tot gevolg? Of zorgt de toenemende wederzijdse afhankelijkheid en integratie ervoor dat dit proces zonder grote confrontaties verloopt?
- Hoe sterk is het multilaterale systeem? Welke effecten hebben de mondiale veranderingen op de organisatie van de wereld? Hoe moet je in de toenemende complexiteit van mondiale arrangementen opereren?⁴
- Het gevecht over waarden en de status van nationale grenzen: zal globalisering de wereld duwen in de richting van één gezamenlijke mondiale moraliteit, of zullen staten vasthouden aan hun soevereiniteit en het principe van non-interventie?
- De strijd om mondiale energiebronnen: gaat de toenemende schaarste leiden tot strijd?

³ http://www.regjeringen.no/pages/14607054/PDFS/STM200820090015000EN_PDFS.pdf

⁴ Zie voor een uitgebreidere lijst vragen hoofdstuk IX, Global organisation, p. 220 e.v.

- De drie 'great unknowns' van de toekomst: klimaatverandering, nieuwe infectieziekten, en kernwapens en kernenergie.

Aan het einde van het *National Interest* boek worden acht dilemma's voor het Noorse buitenlandbeleid opgesomd:

- Rule of law versus alliance policy
- Strong versus weak affiliation with the EU
- Peace nation versus human rights activism
- Visible activism versus predictability and caution
- Oil wealth versus climate concerns
- A global oil power versus human rights in oil-rich countries
- Local concerns versus global development policy
- Economic Norway versus political Norway

Het Refleksproject was niet alleen een ambtelijk en politiek project, maar had ook expliciet maatschappelijke doelen: het moest een breed en open proces zijn waarin de Nooren werden meegenomen en betrokken in het denkwerk en zo (nog) meer betrokken raken bij het buitenlandbeleid en de globaliseringsvraagstukken⁵. Inmiddels is een Refleks-2 in gang gezet, dat wederom via openbare debatten (veelal buiten de grote steden ook), opiniestukken en een gestuurde online discussie probeert een grotere maatschappelijke betrokkenheid bij de wereld, en de rol van Noorwegen daarin, tot stand te brengen.

De twee rapporten die voortkomen uit Refleks-1 onderscheiden zich van de vele andere regeringsnotities op deelgebieden van het Noorse buitenlandbeleid doordat zij expliciet een 'long-term, strategic perspective' kiezen.

Het primaire doel van het Noorse buitenlandbeleid is de Noorse belangen te verdedigen. Daarmee opent het White Paper: 'an interest-based foreign policy is one that is designed to systematically advance the welfare and security of Norwegian society and promote our fundamental political values'.

Het rapport definieert een reeks 'challenges' en stelt dat de wereld in een periode zit van 'sweeping processes of globalisation and geopolitical change'. Deze trends worden vervolgens gekoppeld aan 'dual priorities.... This means taking a systematic approach to two key considerations: First, it is necessary to determine the importance of the interests that are affected by a given development or situation; second, it is necessary to assess how relevant Norway is as an actor and to what extent Norway can make a difference in any given case.' Oftewel: wat maakt verschil voor Noorwegen en waar kan Noorwegen echt verschil maken.

De belangen van de Noorse maatschappij worden breed gedefinieerd: niet als 'narrow self-interest', maar gebaseerd op het principe van 'extended self-interest': het wordt steeds moeilijker het exclusieve nationale belang te onderscheiden van dat van andere landen en hun bevolkingen. Omdat de klimaatverandering de Noordpool bedreigt, is Noorwegen een van de eerste landen die er concreet last van heeft. Omdat het een maritieme natie is, met veel scheepsverkeer (onder meer olie, en vis), en meer in het algemeen omdat het een klein maar

⁵ Zie voor een overzicht van alle activiteiten en publicaties in het kader van Refleks Box 22.2. op blz. 194/195 van het White Paper: http://www.regjeringen.no/pages/14607054/PDFS/STM200820090015000EN_PDFS.pdf

sterk geglobaliseerd land is met een open handelseconomie en veel energiebronnen, is Noorwegen gebaat bij een ‘robuuste regionale en internationale rechtsorde’ en een ‘reeks effectieve mondiale instituties om deze rechtsorde in stand te houden en verder te ontwikkelen’.

Waarden en verschillende vormen van eigenbelang vallen (soms) samen: ‘The fight against poverty and our contributions to promoting social and economic development in Africa and the Middle East spring out of a sense of international solidarity, but they are also necessary to secure the global social fabric that Norway is entirely dependent on.’ Andere voorbeelden van wat past in de filosofie van de Global Public Goods die de Noorse regering aanhaalt: klimaatverandering, mondiale ziektes en de consequenties van de financiële crisis. In een later hoofdstuk (11: Focus on interests) gaat het rapport dieper in op de definiëring van eigenbelang. Het formuleert drie ‘cross-cutting areas’:

- ‘Increasing need to set strategic priorities in foreign policy’
- ‘Increasing need to see Norway’s interests in a global political perspective’
- ‘Increasing need to abandon a narrow interpretation of Norwegian interest-based policy’

Waarden – ‘non-material, political motives based on political, ethical and religious convictions’ – spelen altijd een rol in het buitenlandbeleid. En soms overlappen die waarden met directe nationale belangen. Door de globalisering en door geopolitieke veranderingen, stelt het rapport, neemt die verstrengeling tussen belangen en waarden toe. Naast voorbeelden over klimaatverandering en de relatie met China, gaat het rapport ook in op wat het de ‘policy of engagement’ noemt van Noorwegen: ‘development aid, humanitarian policy, peace and reconciliation, promotion of human rights and democracy’. Dat is een ‘key area’ van het Noorse buitenlandbeleid, met als startpunt ‘the altruistic desire to improve the lives of people in other parts of the world’. Maar inmiddels zijn er naast deze principiële, ethische invalshoek ook andere redenen bij gekomen om dit ‘beleid van betrokkenheid’ te voeren, waarbij het (verlengde) eigenbelang een rol speelt. Het rapport somt er een paar op:

- 1) De mondiale communicatierevolutie brengt de wereld bij je thuis en versterkt de drang om iets aan het lijden in de wereld te doen
- 2) Noorwegen draagt als NAVO-lid bij aan de operatie in Afghanistan, maar vindt haar ‘policy of engagement’ en dus het stimuleren van ontwikkeling veel belangrijker dan militaire presentie
- 3) Ontwikkelingshulp via de Wereldbank en VN draagt ook bij aan het versterken van ‘global governance bodies’, wat voor Noorwegen van belang is. Het draagt ook bij aan een positief imago van Noorwegen bij landen die geleidelijk aan invloed winnen in de internationale politiek.
- 4) De Noorse inzet voor vredesprocessen in de wereld betekent een bijdrage aan het gezamenlijk mogelijk maken van publieke goederen. Dat biedt weer ingangen naar internationale actoren die voor een klein land als Noorwegen normaliter niet toegankelijk zijn.

Globalisering zorgt ervoor dat de machtsverhoudingen in de wereld veranderen. Er zijn nog steeds grote verschillen in macht en inkomen, en er heerst grote onrechtvaardigheid, aldus het rapport. Dat zorgt voor spanningen en in de afgelopen decennia is gebleken dat het kan leiden tot religieuze en nationale tegenbewegingen, en tot sociaaleconomische tegenstellingen binnen en tussen landen. ‘As a country that has largely benefited from globalisation, Norway has a responsibility to make use of foreign policy tools and resources to reduce this kind of

tension and power rivalry, to safeguard both its own interests and fundamental political values.’

Volgens de Noren is er geen bewijs dat de globalisering de staat ondermijnt. Integendeel, de meest gemondialiseerde landen zijn ook de sterkste natiestaten, aldus de Globaliseringsindex. De vraag is eerder: hoe verandert de natiestaat?

Na de basisconstatering dat Noorwegen baat heeft bij globalisering – afzet van Noorse goederen en diensten, import van goedkope Chinese goederen, waardoor inflatie en rentevoet laag blijven; veel meer internationaal voedsel, toegang tot internationale informatie en mondiale cultuur; ‘globalisation has the power to make us all global citizens with global consciences’ - gaat het rapport ook in op de ‘downsides and counterforces of globalisation’. Deze negatieve aspecten overheersen voor velen: de toename van broeikasgassen, het ontslag van arbeiders door competitie met China, de financiële crisis als (deels) gevolg van de liberalisering van de financiële markten. ‘A further negative effect is that globalisation is triggering forces that pull in the opposite direction... strong political, cultural and religious [and identity-based] counterforces, many of them rooted in cultural differences and the nation state.’ Globalisering sluit sommigen in, en anderen buiten.

Tegelijkertijd wordt ook de mythe kritisch bejegend dat alles wat fout gaat in de maatschappij het gevolg zou zijn van de door de globalisering veroorzaakte sociale veranderingen en gevoel van onveiligheid. Sommige zorgen, bijvoorbeeld van het World Social Forum, worden begrepen en onderschreven, maar de oplossing (het terugdraaien van globalisering) wordt niet onderschreven in het rapport. ‘... what is needed, especially in the context of the current financial crisis, is to improve political control of the process and promote sustainable development and social and democratic standards.’

Een reeks van ontwikkelingen – op het terrein van geopolitiek, (nationale, publieke, menselijke) veiligheid, energie en andere hulpbronnen, ziektes, klimaat en milieu, Europa, emerging powers, Midden Oosten, VN en multilaterale organisaties, volkenrecht, migratie, visserijbeleid, ‘communicatierevolutie’, opkomst van netwerken en andere buitenlandpolitieke actoren, de verstrengeling met het wereldwijde financiële systeem door het Noorse Pensioenfonds dat een van de grootste ter wereld is, et cetera - wordt vervolgens beschreven, en de specifieke consequenties die zij hebben voor Noorwegen. In latere hoofdstukken (hoofdstuk 12 en verder) worden de keuzes en prioriteiten opgesomd die rond deze thema’s zijn bepaald door de Noorse regering.

Want het Noorse Refleks-project benadrukt dat keuzes moeten worden gemaakt, prioriteiten moeten worden gesteld. Door de vervlechting met de rest van de wereld is het gevaar van ad hoc beleid gegroeid: er gebeurt altijd wel iets dat de politieke agenda van die dag bepaalt. Zonder duidelijke integrale politieke strategie hol je dan achter de feiten aan. Met die mondiale ontwikkelingen hangen tegengestelde belangen, waarden, dilemma’s en uiteenlopende doelen samen. Die moeten worden benoemd, en zorgvuldig afgewogen, en er moet uiteindelijk gekozen worden. Dat betekent dat lange termijn prioriteiten moeten worden vastgesteld, zodat niet altijd de waan van de dag overheerst, hoezeer dat soms ook nodig moge zijn.

Het laatste deel van het rapport gaat in op de noodzaak om, in de steeds complexere wereldverhoudingen, te komen tot ‘greater coherence in cross-sectoral thinking and better clarification of priorities and targeting of activities, as well as a higher level of expertise and skills related to foreign policy issues and processes.’ Dat betekent dat het ‘buitenlandapparaat’ van Noorwegen grondig herzien moet worden. In het rapport wordt ondermeer gekozen voor

een versterking van het ministerie van Buitenlandse Zaken en het versterken van Noorwegen's internationale reputatie door 'public diplomacy'.

Hoofdstuk 19 beschrijft hoe het aantal internationale taken van het Noorse overheidsapparaat toeneemt en hoe steeds meer overheidsorganen zich daar mee bezig houden, zoals ministeries (ook die zich met 'binnenlandse' onderwerpen bezig houden) en gemeentes. Ook het bedrijfsleven en de Noorse maatschappij globaliseren. Hoofdstuk 20 stelt dat coördinatie steeds belangrijker wordt, en legt die taak primair bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. Ook al signaleert het rapport een verschuiving, voor wat betreft inhoudelijke coördinatie, naar andere ministeries. In de klimaatonderhandelingen was dat bijvoorbeeld het ministerie van Milieu, naast belangrijke rollen voor de ministeries van Financiën en van Petroleum en Energie. Daar zit immers de expertise over de complexe problematiek waarover onderhandeld wordt.

Deze trends stellen nieuwe eisen aan het overheidsapparaat en aan de regering, aldus het rapport. Nieuwe mechanismen, netwerken en 'ontmoetingsplekken' moeten worden gecreëerd om de coördinatie op verschillende niveaus te bevorderen. Daarin moeten ook ambassades en consulaten een sterkere rol krijgen.

HOOFDSTUK 2: Relevante rapporten

In het Nederlandse buitenlanddebat is een aantal publicaties van de afgelopen jaren van belang geweest: de twee rapporten van de WRR (*Minder pretentie, meer ambitie* en *Aan het buitenland gehecht*) het onlangs gepresenteerde rapport van de AIV: *Ontwikkelingsagenda na 2015: Millennium Ontwikkelingsdoelen in perspectief*. Ze waren misschien van wisselende kwaliteit en niet naar ieders smaak, maar onze commissie moet zich er wel toe verhouden. We bespreken ze hier kort. Twee gaan over ontwikkelingssamenwerking, maar de conclusies daarvan zijn ook relevant voor een breder buitenlandbeleid.

2.1. Minder pretentie, meer ambitie

In januari 2010 werd het WRR-rapport *Minder pretentie, meer ambitie: ontwikkelingshulp die verschil maakt* gepresenteerd.⁶ Er zou maanden lang over gediscussieerd worden en een nogal eenzijdige interpretatie van het rapport dient als basis voor het ontwikkelingsbeleid van het huidige kabinet.

Allereerst gaat de WRR in op de **motieven** voor ontwikkelingssamenwerking. Het maakt onderscheid tussen twee grondmotieven: eigenbelang en morele motieven. De auteurs definiëren drie soorten morele ‘trends’: de capaciteitenbenadering van Amartya Sen en gerelateerde concepten; de rechtenbenadering en het idee van ‘global justice’; en de voorstanders van een ‘andere wereld’, de andersglobalisten, die onder meer een radicalere kapitalismekritiek hanteren.

Het motief van eigenbelang heeft bij de WRR ook drie elementen: geld (vooral de directe belangen van het Nederlandse bedrijfsleven) en geopolitieke invloed (het recht om deel te nemen aan discussies als bijvoorbeeld in de G20); vrede en stabiliteit (door elders deel te nemen aan veiligheidsoperaties verminderen wij problemen in eigen land), wat vaak omschreven wordt als ‘verlicht eigenbelang’; en ‘collectief (eigen)belang’, voortkomend uit de toenemende interdependentie in de wereld en grensoverstijgende problemen; mondiale publieke goederen zoals het klimaat, financieel stelsel, voedsel, bevolkingsgroei en water.

Een tweetal invalshoeken staat vervolgens centraal in het betoog van de WRR, die leidend zijn voor wat er verder aan institutionele, conceptuele en instrumentele uitwerking nodig is: het ontwikkelingsbeleid moet enerzijds specifiek en anderzijds breder worden.

Specifieker in de zin dat er geen Grote Antwoorden zijn voor ontwikkelingsvragen. De oplossingen zijn niet voorgebakken, er zijn successen en mislukkingen, het beeld is niet zwart-wit, helemaal goed of helemaal fout. Dus moet het ontwikkelingsbeleid contextspecifiek zijn, aangepast worden aan de omstandigheden in het betreffende land.

En **breder**: ‘Westers ontwikkelingsbeleid is vaak een januskop: we geven landen (financiële) steun, maar voeren tegelijkertijd beleid dat ontwikkeling kan ondermijnen’, stelt de WRR. Daarom moet de zgn. ‘beleidscoherentie voor ontwikkeling’ leidend worden in het bredere ontwikkelingsbeleid. Daarnaast wijst het rapport op de groeiende interdependentie in de wereld en het grote aantal grensoverstijgende problemen waar iedereen mee te kampen heeft.

⁶ Zie voor een uitgebreide bespreking van het WRR-rapport:

<http://www.thebrokeronline.eu/en/Magazine/articles/Frans-Bieckmann-Een-korte-gids-door-het-WRR-rapport>. Op de publicatie van het rapport volgde een lang debat. Dit werd samengevat in het Special Report bij The Broker: Towards a global development strategy (<http://www.thebrokeronline.eu/en/Special-Reports/Towards-a-global-development-strategy/pdf-of-report-Towards-a-global-development-strategy>).

Die maken een inzet voor mondiale publieke goederen en voor global governance of global development nodig.

Een ander belangrijk element uit de WRR-nota is de nadruk die op **kennis en diagnostiek** wordt gelegd. Dit vloeit voort uit het idee dat maakbaarheid van de wereld relatief is: er zijn geen grote modellen die daarvoor kunnen dienen, de specifieke contexten moeten op veel verschillende niveaus geanalyseerd worden om te weten hoe je moet handelen. De WRR stelt dat het met de rol van kennis in het ontwikkelingsbeleid slecht gesteld is in Nederland.

De WRR stelt een viertal inhoudelijke veranderingen in het ontwikkelingsbeleid voor:

- Meer aandacht voor economische groei, onder bepaalde voorwaarden
- Meer aandacht voor de middenklasse (in plaats van de armen) als motor van de economische groei (en ook van democratisering)
- Meer aandacht voor zelfredzaamheid, versus het verlenen van diensten aan de armen
- Meer aandacht voor investeringen in de productieve sector (in het bijzonder in de landbouw), in plaats van de sociale sectoren

Termen als zelfredzaamheid en investeringen in de productieve sector keren regelmatig terug in het huidige regeringsbeleid. De andere component van dat beleid – grote aandacht voor het belang van het Nederlandse bedrijfsleven – wordt onterecht toegeschreven aan dit WRR-rapport. Of beter gezegd: het is het resultaat van een zorgvuldige campagne van datzelfde bedrijfsleven om de discussie rond het WRR-rapport te framen en te vernauwen tot die eenzijdige boodschap. Het is de oppositie en kritische NGO's deels te verwijten dat zij die discussie niet strategischer hebben gevoerd.

Het WRR-rapport is ook zeer zeker geen voorstander van het nog steeds vigerende neoliberale mondiale economische stelsel. Het besteedt veel ruimte aan verhandelingen over **de rol van de staat** in ontwikkeling, en dan vooral ten aanzien van economische groei. Zeker als je het vergelijkt met de aandacht voor, en diepgang over, de rol van bijvoorbeeld de civil society of de invloeden van de globalisering en schuivende mondiale verhoudingen op de kansen voor ontwikkeling. De WRR stelt dat de staat recentelijk 'herontdekt' is, na de zeer eenzijdige nadruk op de markt in de jaren tachtig en negentig.

De WRR onderscheidt **drie doelen** van ontwikkelingssamenwerking: 1. Verbeteren directe levensomstandigheden van armen via dienstverlening; 2. De ontwikkeling van mensen en landen bevorderen (door hun zelfredzaamheid te bevorderen); 3. Mondiale publieke goederen veilig stellen. Het eerste had naar het idee van de WRR de overhand, de laatste twee moeten volgens de WRR meer inhoud krijgen.

Er is heel veel kritiek geleverd op het WRR-rapport, van alle kanten. Veel van die kritiek was voorspelbaar, ging in op specifieke belangen van bepaalde sectoren die hun 'thema' onderbelicht vonden. Maar er waren ook inhoudelijke kritieken op de analyse en het betoog van de WRR. Een belangrijk gemis in die analyse is de politieke dimensie. Politiek in de brede zin: ongelijke verdeling, tegengestelde belangen en machtsverhoudingen, binnen ontwikkelingslanden maar ook mondiaal – en niet te vergeten in Nederland zelf. Als het al over politiek gaat, dan wordt daarmee de corruptie en het clientelisme in ontwikkelingslanden bedoeld.

Een ander gemis is het gebrek aan mondiale visie. De WRR stelt wel dat dat noodzakelijk is, maar focust zelf voornamelijk op het nationale niveau in haar analyses en oplossingen. Daarmee ondergraaft zij haar eigen pleidooi voor bijvoorbeeld het centraler stellen van global public goods. Zij roept wel op tot het opstellen van een Nederlandse ‘globaliseringsagenda’, ‘een analyse van Nederlandse belangen op het mondiale niveau, en een strategie om global public goods veilig te stellen’, maar vult dat idee niet zelf in.

De WRR is ook voorstander van wat in ambtelijk jargon al jaren bekend staat als ‘beleidscoherentie voor ontwikkeling’: pak wat je met je ene hand gegeven hebt, niet dubbel terug met je andere hand. Dus kijk naar wat er gebeurt in andere takken van het Nederlandse beleid, voor zover die de ontwikkelingskansen van arme landen belemmeren: het (Europese) handelsbeleid, migratie, landbouwbeleid, financieel economisch beleid, terrorismebestrijding en sommige elementen van internationaal veiligheidsbeleid, klimaat.

Maar de WRR analyseert niet *waarom* het streven naar beleidscoherentie al tientallen jaren weinig oplevert: de politieke dimensie ontbreekt. Het is namelijk helemaal niet nieuw wat de WRR hier schetst; al onder de ministers Pronk en Herfkens in de jaren negentig stond beleidscoherentie hoog op de agenda. Beleidscoherentie is nooit het niveau van ambtelijke werkgroepen ontstegen doordat het consequent uitvoeren van zo’n politiek een aantal serieuze belangen van Nederland zou kunnen schaden. Zoals de WRR zelf omschrijft, kost de soepele houding van de Nederlandse belasting ten aanzien van buitenlandse holdings de ontwikkelingslanden vele honderden miljoenen. Nederland staat in de wereldwijde top tien van de wapenhandel. Terrorismebestrijding en andere veiligheidsbelangen wegen veel zwaarder dan de armoede en onderontwikkeling in landen als Afghanistan. Een sterke lobby weerhoudt de westerse landen van een krachtige veroordeling van Israël; het Israëliisch-Palestijnse conflict gijzelt veel van de andere conflicten in het Midden-Oosten en ook in Afrika. En op een wat abstracter niveau zou beleidscoherentie betekenen dat bijvoorbeeld het internationale financiële systeem, de handelsafspraken en de internationale veiligheidsprioriteiten zeer grondig herzien zouden moeten worden, om tot een rechtvaardiger wereld te komen.

Het probleem is van politieke aard: het gaat om belangen en machtsverhoudingen. Ook al wordt er vaak eufemistisch gesproken van ‘win-win-situaties’ (onderschat de macht van het discours niet) en wordt er terecht gestreefd naar partnerschappen, in veel gevallen pikken de machtigen in de wereld de grootste buit in. En Nederland is nog altijd zeer machtig, als je het relateert aan haar omvang.

Dat is ook de reden om enerzijds, in je buitenlandbeleid, een heel scherp oog te hebben voor de belangen van Nederland. Oftewel: je moet niet ontkennen dat in veel gevallen dat Nederlandse belang, hoe ook gedefinieerd, in de dagelijkse realiteit leidend zal zijn. Onder welke regering dan ook! De meer ideële ministeries (lees Ontwikkelingssamenwerking, wiens expliciete doelgroep de armen in het Zuiden zijn) leggen het vaak af tegen de veel machtiger ministeries die binnenlandse doelgroepen (kiezers) moeten dienen. Zeker in de huidige tijd, waarin binnenlandse politiek grote buitenlandse componenten heeft gekregen, is het noodzakelijke dergelijke processen zorgvuldig te analyseren. Alleen dan kun je de morele motieven op strategische wijze echt dienen.

2.2. Aan het buitenland gehecht

Eind 2010 bracht de WRR het rapport *Aan het buitenland gehecht; Over verankering en strategie van Nederlands buitenlandbeleid* uit, opgesteld onder leiding van Ben Knapen⁷. Het rapport stelt dat een fundamenteel andere werkwijze nodig is in de praktijk van het Nederlandse buitenlandbeleid, omdat de wereld ingrijpend veranderd is door multipolariteit, globalisering en de opkomst van de netwerksamenleving. Er moet strategischer worden gekozen voor een open flexibele houding om nationale en internationale agenda's te beïnvloeden, ten bate van het 'verlengde nationale belang', dat in de definitie van de WRR sterk aanleunt tegen het begrip Global Public Goods.

Het buitenlandbeleid moet worden vastgesteld binnen een moeilijke context, die door de WRR wordt geschetst: toenemende scepsis in Nederland ten aanzien van het buitenland. Mensen zijn bang voor globalisering. De WRR herhaalt dat er een groeiende tegenstelling is tussen over de wereld reizende kosmopolieten en de 'Globalisierungsverlierer', zoals ze door Ulrich Beck zijn gedoopt. De laatste zijn erg gevoelig voor nationalistische politieke tendensen. Haaks daarop staat de realiteit dat alles in Nederland doordrongen is van het internationale, het mondiale; het onderscheid tussen binnen- en buitenland wordt steeds kunstmatiger. De discrepantie tussen deze twee bewegingen leidt tot onzekerheid over de buitenlandpolitieke koers; het dilemma van het 'buitenland-als-kans-en-als-bedreiging'.

Centraal in het rapport staat een theoretische verkenning van de huidige betrekkingen in de wereld. Daarin onderscheiden de auteurs twee onderliggende ontwikkelingen, die tezamen geleid hebben tot een '**hybride wereld**'. Enerzijds is daar de vanouds bekende geopolitieke ordening, de relaties tussen staten. Deze **interstatelijke wereld** is onderhevig aan een snelle 'multipolaire herschikking'. Parallel aan die interstatelijke relaties is er een '**netwerkwereid**' ontstaan. Die kenmerkt zich door een grote toename van niet-statelijke actoren – NGO's, bedrijven, burgers, actiegroepen - die samen met staten en overheden opereren in snel wisselende coalities. Dit is een veel dynamischer arena, niet hiërarchisch, grotendeels opererend over grenzen heen. Een dynamische civil society is een voorbeeld hiervan, maar de netwerksamenleving kan ook leiden tot fragmentatie en chaos. Mensen kunnen zich gaan organiseren langs etnische of groepsidentiteiten, of diasporas, in plaats van langs nationale scheidslijnen. Ook criminele of terroristische netwerken horen bij dit beeld. Falende staten falen mede doordat dit soort netwerken een wijder bereik hebben dan de centrale overheid. Zo'n netwerksamenleving vergt een heel ander buitenlandbeleid dan de oude geopolitieke ordening. Het biedt mogelijkheden voor grotere machtsuitoefening - door slim en strategisch opereren - dan op basis van de kleine omvang van Nederland in geopolitiek opzicht kan worden verwacht.

In deze hybride wereld met zijn 'complexe interdependenties' is het karakter van de staat ook veranderd. Het rapport spreekt van een '**gedesaggregeerde staat**', waarin verschillende sectoren of vakdepartementen autonoom geïntegreerd zijn in al dan niet statelijke netwerken. De relaties van (bijvoorbeeld) het ministerie van landbouw verlopen niet meer via het ministerie van Buitenlandse Zaken, maar er wordt een eigen internationaal beleid gevoerd, door contacten met landbouwcollega's in andere landen en bij andere organisaties of bedrijven.

Het buitenlandbeleid is niet meer eenduidig in deze gedesaggregeerde staten: het bestaat in vele vormen en wordt uitgedacht en uitgeoefend op vele niveaus. Het rapport noemt de

⁷ Zie voor een uitgebreidere bespreking: <http://www.thebrokeronline.eu/en/News/Aan-het-buitenland-gehecht-een-korte-gids>

concrete regelgeving of codificatie van standaarden en normen. Daar zou je aan kunnen toevoegen de informele denkkaders, het discours, de marges waarbinnen beleidsdiscussies worden gevoerd – discussies die plaatsvinden binnen communities van experts op een bepaald terrein, die meestal niet nationaal zijn. Daarbinnen vindt men gelijkgezinden, deze professionals hebben vaak meer met elkaar dan met hun landgenoten. Veel voltrekt zich dus zonder directe tussenkomst van centrale overheden. De EU is van deze nieuwe praktijk het beste voorbeeld. In feite bestaat het buitenland, en dus de internationale betrekkingen, niet meer in zijn oude vorm. Alles (veel) wat zich in Europa of de wereld afspeelt, is in zekere zin binnenland geworden.

Probleem is dat dat in de hoofden van de mensen nog niet het geval is. Migratiestromen, multinationals die niet meer aan één land te verbinden zijn, werkverplaatsing naar Oost-Europa of China, economische globalisering; het voedt de angst voor het buitenland en de behoefte aan versterking en bescherming van ‘de’ Nederlandse identiteit. Dat betekent ook dat Nederland zich in en naar het buitenland duidelijker moet profileren, stelt de WRR (althans, dat zouden veel burgers willen van hun regering).

Het rapport beschrijft een **kanteling van de beleidsagenda**: van nationale thema’s naar mondiale vraagstukken. Aan de hand van drie beleidsterreinen – veiligheid, klimaat en energie – beschrijft het hoe deze onderdeel zijn geworden van een mondiaal spel dat op verschillende borden met verschillende spelers wordt gespeeld.

Veiligheid was tijdens de Koude Oorlog eenduidig: het ging om de verdediging van het eigen grondgebied. Nu is er sprake van ‘multidreiging’, wat nieuwe uitdagingen oplevert voor de NAVO. Gewelddadige conflicten worden steeds vaker binnen staten uitgevochten. De VN doet nu ook aan ‘peacekeeping’. Er is enerzijds een ‘securitization’ opgetreden van veel buitenland- en ontwikkelingsbeleid, anderzijds heeft ook de ‘human security’ zijn intrede gedaan. Diplomaten, ontwikkelingswerkers en militairen werken samen via het ‘3D’ concept en op mondiaal niveau is de Responsibility to Protect opgekomen. Kortom: veiligheid is inmiddels een diffuus vraagstuk geworden, met actoren verspreid over vele departementen, en vele statelijke en niet-statelijke actoren. Een zelfde trend van vervlechting en complexiteit beschrijft het rapport rond de thema’s energie en klimaat.

De WRR stelt dat het Nederlandse buitenlandbeleid bestaat uit een brede waaier aan thema’s, zonder een duidelijke kern; we doen van alles een beetje. In de praktijk van het Nederlandse buitenlandbeleid overheerst de mentaliteit van ‘god zegene de greep’: er is geen visie, geen kern, geen keuze, geen strategie. Het rapport gebruikt de term ‘**adhocracy**’.

Als je alleen op de papieren werkelijkheid afgaat van de officiële nota’s en memories van toelichting, vind je daar inderdaad een uitgebreide opsomming van allerlei, ogenschijnlijk gelijkgeschakelde, prioriteiten en thema’s. Maar hier wrekt zich het gebrek aan feitelijke analyse van het beleid. *Aan het buitenland gehecht* zegt weinig over de concrete uitwerking van de nota’s in de weerbarstige praktijk. Er is wel degelijk een analyse te maken die laat zien dat bepaalde visies, invalshoeken en onderwerpen dominant zijn gemaakt of gebleven. Want al die thema’s hebben een inherent politiek karakter: het probleem van de opwarming van de aarde – dat net zo vele politieke en economische als milieukundige gevolgen heeft - kan op tal van manieren worden tegengegaan – van het stoppen van de boskap in de Amazones tot ‘degrowth’ in de rijke landen. De keuzes die hierin gemaakt worden zijn afhankelijk van zowel de nationale politieke stellingname als de internationale politieke machtsverhoudingen. Het gebrek aan een politiek-economische analyse is waarschijnlijk de WRR eigen – ook in het vorige rapport over Ontwikkelingssamenwerking ontbrak een visie op de politieke dimensie van OS en van de onderliggende machtsverhoudingen.

Hoe dan ook, de stelling van de WRR dat duidelijker keuzes moeten worden gemaakt, blijft overeind. Van ‘alles een beetje doen’ naar focus. Het rapport kiest zelf niet, maar presenteert een afwegingskader voor **strategisch kiezen**. Er wordt onderscheid gemaakt tussen een ‘vast’ onderdeel van het buitenlandbeleid en een ‘vrije ruimte’ waarin prioriteiten kunnen worden gesteld en ‘niches’ geïdentificeerd. Drie vragen stelt het rapport:

1. Wat is belangrijk voor Nederland?
2. Waar liggen belangen van andere internationale actoren en wat doen zij om deze te realiseren?
3. Waar kan Nederland het verschil maken?

In tegenstelling tot het OS-rapport van de WRR, dat de bredere term ‘motieven’ hanteerde om de uitgangspunten voor een strategisch beleid te definiëren, kiest *Aan het buitenland gehecht* voor ‘nationale belangen’ als leidraad. Het laatste rapport maakt echter een onderscheid tussen ‘enge’ en ‘verlengde’ belangen en daarnaast tussen vitale (primaire) en secundaire belangen.

Over vitale nationale belangen is iedereen het eens: de integriteit van het Nederlands grondgebied, de onmiddellijke veiligheid van de Nederlandse burgers, de bescherming van de democratie. Hier hoeft niet voor gekozen te worden, deze belangen staan vast. Deze moeten altijd nagestreefd worden.

In de secundaire belangen ligt het probleem: ze zijn niet vitaal, maar worden wel door veel mensen belangrijk gevonden. Twee vragen helpen bij het vaststellen van wat een secundair belang is: is het een belang dat werkelijk nationaal gedeeld wordt en is het werkelijk een belang dat voor Nederland verschil maakt?

Bij enge versus verlengde belangen doelt de WRR op enerzijds de directe belangen die alleen voor Nederland gelden, en aan de andere kant belangen die tegelijkertijd ook voor andere landen en andere actoren gelden. Die laatste kunnen dus ook collectieve belangen genoemd worden, al gebruikt de WRR die term niet. ‘Verlengde nationale belangen raken aan strategische mondiale vraagstukken’, stelt de WRR. Hier gaat het dus om *global public goods*. Dat zijn zaken die in ieders belang zijn, maar niet als land apart te bereiken. Dus moet het collectief. Het gaat erom te bezien ‘waar de meest tastbare aanhechtingspunten tussen die global public goods en de Nederlandse belangen zitten, en op welke wijze en in welke mate Nederland kan en wil bijdragen aan het veiligstellen van deze GPGs’.

Hierin ligt een van de belangrijkste conclusies van het rapport: ‘Voor een open land als Nederland, dat met zijn afhankelijkheid van internationale handel en de internationale rechtsorde zo sterk gehecht is aan het buitenland, betekent dit dat het naderbij brengen van verlengde nationale belangen meer voordeel oplevert dan voor vrijwel elk ander land.’

Naast de bovenstaande vitale belangen en strategische keuzes, zou Nederland moeten kiezen voor een aantal niches, waarop het zich specialiseert, door relatief veel budget ervoor uit te trekken en zich voor langere tijd erop vast te leggen. Daarmee kan Nederland zich in de wereld profileren. Deze, vrij nieuwe, nichediplomatatie kan gestalte krijgen via netwerkalianties. Het rapport stelt dat nog apart onderzoek moet worden gedaan hiernaar, maar komt met een aantal voorlopige suggesties: 1. Water en klimaat, 2. Voedsel en duurzaamheid, 3. Opbouw van internationale rechtsorde.

Europa – arena en schakel. Alléén kan Nederland het niet in een steeds meer interdependente wereld. We moeten samenwerken, of we willen of niet. Europa is daarvoor

de belangrijkste internationale plek, stelt het rapport. Hoe terecht en logisch deze keuze ook moge zijn, het is onduidelijk waarop hij gebaseerd is. Er zijn immers ook wel ‘gelijkgezinde’ landen en actoren buiten Europa te bedenken, en een aantal landen binnen Europa staan veel verder van Nederland af. Daar komt bij dat Europa – het WRR rapport blijft het zelf ook steeds benadrukken – in feite moet worden gezien als binnenland. Het is dus een beetje vreemd om in een betoog over het ‘buitenlandbeleid’ te stellen dat we ‘het vizier definitief op de EU moeten richten’.

Dat neemt niet weg dat Europa inderdaad een veel belangrijker ‘middel’ moet worden voor het Nederlandse buitenlandbeleid. Via Europese allianties kan Nederland veel meer bereiken dan alleen.

Net zoals het WRR-rapport over OS, ziet *Aan het buitenland gehecht* een belangrijke rol weggelegd voor **kennis**. ‘In een hybride wereld is kennis meer nog dan in het verleden een bron van macht geworden. Een van de belangrijkste ingrediënten voor een prominente positie in relevante netwerken ligt in goed kennisbeheer.’

Strategisch opereren in de nieuwe hybride wereld betekent dat er moet worden ‘geschakeld tussen statelijke en niet-statelijke arena’s’. Het beïnvloeden van (andere) staten kan op verschillende manieren, niet alleen via de traditionele manier van de diplomatie. Aansluiting moet worden gezocht bij de relevante netwerken, via samenwerking met niet-statelijke actoren.

Traditionele – statelijke – macht wordt afgemeten aan de hoogte van het BNP, de grootte van het leger of de bevolkingsomvang. Netwerkmacht krijg je niet door dominant te zijn, maar door de relaties met anderen goed te benutten. Door een centrale positie in het netwerk te verwerven kun je beter de agenda bepalen en debatten framen.

Opereren in netwerken betekent om leren gaan met afhankelijkheden die complex, meervoudig en vaak onoverzichtelijk zijn. Dat kunnen actoren niet alleen. Het gaat er dus om veelzijdige samenwerking te realiseren. En via die samenwerking creëer je macht – in de vorm van **soft power** - die de komende jaren steeds belangrijker zal worden.

2.3. AIV-rapport over MDGs post 2015

De AIV presenteerde onlangs haar rapport *Ontwikkelingsagenda na 2015; Millennium Ontwikkelingsdoelen in perspectief*. Het doet daarin aanbevelingen over de weg die moet worden bewandeld om wereldwijd nieuwe doelen vast te stellen, voor de periode nadat de huidige Millenniumdoelstellingen (MDG’s) zijn afgelopen. Het rapport bestaat uit twee onderdelen. Het eerste deel evalueert wat de MDG’s bereikt hebben en welke lessen uit de huidige MDG-praktijk kunnen worden getrokken voor een post-2015 strategie. Waar de WRR in haar rapport ‘Minder pretentie, meer ambitie’ een afwijzende houding aannam ten aanzien van de MDG’s, houdt de AIV zich een beetje in het midden: zij onderschrijft veel van de kritieken, maar benadrukt anderzijds het belang van wereldwijde gezamenlijke doelstellingen. Een consensus overigens die, in de aanloop naar een post-2015 agenda, met veel meer inbreng van de arme landen en de opkomende machten zal moeten worden gerealiseerd, zo stelt de Adviesraad.⁸

⁸ Zie voor een uitgebreide bespreking van het rapport, en een evaluatie van de huidige MDG’s: <http://www.thebrokeronline.eu/en/News/Korte-gids-door-het-AIV-rapport>

Interessanter dan de evaluatie van de huidige MDG's is – althans voor het doel van deze buitenlandcommissie - het tweede deel van het AIV-rapport. Dat gaat dieper in op een aantal relatief nieuwe ontwikkelingsconcepten, die naar haar mening in het post-2015 proces moeten worden geïntegreerd. De AIV doet voorstellen voor een radicaal ander ontwikkelingsparadigma, met indicatoren voor het meten van welzijn, duurzaamheid en gelijkheid. Om dat te bereiken moeten mondiale arrangementen een grotere rol gaan spelen. De AIV kiest daarnaast ook duidelijk voor een wat politiekere benadering, waarin duurzaamheid, gelijkheid en het bereiken van welzijn belangrijker zijn dan een beleid dat zich uitsluitend richt (zoals het WRR-rapport *Minder pretentie, meer ambitie*) op het bevorderen van economische groei en versterking van de productiviteit in ontwikkelingslanden.

De AIV gaat eerst in op een aantal actuele ontwikkelingen, op basis van een aantal rapporten van multilaterale instellingen. Zij stelt dat de mondialisering 'op een kruispunt' staat. 'De belofte van vrede en welvaart na het beëindigen van de Koude Oorlog is niet waargemaakt en in plaats daarvan worstelen we met een voedsel-, energie-, financiële en klimaatcrisis en een groot aantal conflicten.' Dat zijn overigens vooral nog binnenlandse oorlogen: de 'fragiele statenproblematiek'.

De AIV noemt, in navolging van de VN 'World Economic and Social Survey 2010', zes trends: een verschuiving in de mondiale economie naar Azië, met als gevolg 'multiple engines of growth; toenemende inkomensongelijkheid; bevolkingsgroei en urbanisatie, grote druk op natuurlijke leefomgeving en biodiversiteit; en 'een economisch proces dat bestaat uit niet-gereguleerde "global value chains", gedomineerd door internationale bedrijven'.

De AIV pleit voor een snelle afronding van de WTO-onderhandelingen in de Doha-ronde. Daarin moet ontwikkelingslanden, anders dan voorheen, voldoende ruimte (en hulp) worden geboden hun handelspositie en hun eigen productie te versterken. Alle landbouwsubsidies moeten ook worden afgeschaft. Ook het internationale financiële systeem moet grondig worden hervormd; in de afgelopen jaren heeft dat de beleidsruimte van ontwikkelingslanden verder ingeperkt. Door liberalisering van de kapitaalmarkten lopen die landen grote risico's. Internet en verspreiding van ICT hebben ook grote invloed. De AIV pleit voor meer aandacht voor nieuwe technologie en het verbeteren van kennisoverdracht, mede in relatie tot intellectuele eigendomsrechten. Zij pleit ervoor 'kennis als mondiaal publiek goed' te zien.

Interessant is de bespreking van de AIV van een meer conceptuele invalshoek die ten grondslag moet liggen aan (mondiaal) ontwikkelingsbeleid. Het noemt als startpunt de capaciteitenbenadering van Amartya Sen, die vijf basisvrijheden identificeert: politieke en participatieve vrijheden en burgerrechten; economische mogelijkheden (deelname aan handel, productie, eerlijke arbeidsmarkt); sociale mogelijkheden; transparantie; en beschermende veiligheid (rechtshandhaving, sociale zekerheid). De AIV hanteert dus een veel bredere benadering dan de vooral op inkomen gerichte definitie van armoede. Ook gaat de AIV dieper in op de noodzaak om wereldwijd andere economische doelstellingen te gaan hanteren om te voorkomen dat de aarde uitgeput raakt. Duurzame ontwikkeling moet bepalend worden voor de richting van het beleid op nationaal, Europees en mondiaal niveau, waarbij de (Europese) overheden het voortouw moeten nemen.

Om te voorkomen dat dit blijft hangen in mooie voornemens, probeert de AIV een aantal concrete indicatoren op te voeren die kunnen dienen om nieuwe, post-2015 doelen, van harde targets te voorzien. Het noemt onder meer een aantal methoden om duurzaamheid te meten,

ontwikkeld door Joe Stiglitz en Amartya Sen. Ook behandelt de AIV alternatieven voor de nog immer dominante groei-indicator: het Bruto Nationaal Product.

Tot slot voert de AIV een pleidooi voor het expliciet opnemen van gelijkheid als mondiale en nationale doelstelling. De ongelijkheid in de wereld is in het decennium sinds 1985 sterk toegenomen en daarna niet afgenomen. Het wereldwijde handelssysteem is vooral de rijken ten goede gekomen. In veel landen was wel snelle economische groei, zodat zij zich van arme tot midden-inkomenslanden ontwikkelden, maar het aantal armen nam niet af.

Met deze combinatie – alternatieve indicatoren voor het meten van welzijn, duurzaamheid en gelijkheid – legt de AIV een praktische basis voor een nieuw ontwikkelingsparadigma dat naar haar mening zou moeten dienen als richtlijn voor de (Nederlandse) inzet in de post-2015-discussie. Daarmee biedt het een serieus tegenwicht tegen enerzijds de traditionele OS-benadering (die zich richt op directe armoedebestrijding), en anderzijds de door de WRR en vooral door het huidige kabinet gepropageerde focus op het versterken van de productieve sectoren in ontwikkelingslanden (met meer dan gemiddelde aandacht voor de kansen die dit het Nederlandse bedrijfsleven biedt).

Ietwat verwarrend wordt het AIV-rapport tegen het einde, onder het kopje ‘Conceptuele onderbouwing voor mondiale samenwerking’. Daarin worden drie benaderingen besproken, die alle drie zouden moeten worden meegenomen in de post-2015 discussie: de mensenrechtenbenadering, mondiale publieke goederen, en ‘global commons’. Voor alle drie valt iets te zeggen, en de laatste twee vullen elkaar aan. De paragraafjes over mondiale publieke goederen en de Global Commons zijn zeker interessant om te lezen. Maar het blijft een beetje onduidelijk hoe dit alles in elkaar zou moeten vallen, zeker als daaraan ook nog de eerder behandelde concepten van welzijn, duurzaamheid en gelijkheid aan worden gekoppeld. Zulke duidelijkheid is des te meer van belang vanwege het politiek gevoelige karakter van dergelijke concepten. Die impliceren immers een duidelijk andere vorm van (economische) globalisering, en ze hebben aanzienlijke consequenties voor het binnenlandse en buitenlandbeleid van rijke landen. Er zullen dus concrete handelingsperspectieven moeten worden uitgewerkt. Juist de vaagheid van MDG8, concludeert ook de AIV zelf, is er debet aan dat de eigen verantwoordelijkheid van de rijke landen nooit is omgezet in concrete ‘targets’, bijvoorbeeld op het terrein van eerlijke handelsrelaties.

Tenslotte gaat de AIV in op de manier waarop de mondiale publieke goederen en andere mondiale doelstellingen zouden moeten worden gerealiseerd: ‘Naar vernieuwde global governance’. De AIV constateert met zovelen dat ‘de huidige instituties gebaseerd zijn op de economische en politieke realiteit van 60 jaar geleden en ontoereikend zijn gebleken om toegenomen interdependenties te besturen en crises het hoofd te bieden’. Bestaande organisaties moeten terugkeren naar hun kernmandaat en er moeten nieuwe organisaties ‘met een grotere representativiteit’ komen voor financiële regulering, schuldenlast, technologieoverdracht, klimaat en (arbeids)migratie.

Daarbij gaat het uitdrukkelijk niet alleen meer om samenwerking tussen staten, maar ook van ‘(netwerken van) NGO’s, bewegingen van burgers en transnationale ondernemingen’. En niet alleen formele instituties, maar steeds meer ook ‘informele arrangementen’ zijn van belang. De AIV plaatst een kanttekening bij de conclusie van de WRR in het rapport ‘Aan het buitenland gehecht’ dat we in een netwerksamenleving leven. ‘De AIV vindt het realistischer om uit te gaan van een samenleving waarin tijdelijke netwerken een belangrijker rol krijgen’. Het staat er niet met zoveel woorden, maar de implicatie hiervan is dat voor het bereiken van de vele doelstellingen in de complexere samenhangen per onderwerp (bijvoorbeeld per

Mondiaal Publiek Goed) strategische samenwerkingsverbanden moeten worden aangegaan met tal van verschillende actoren; en dus dat het automatisch samenwerken met vaste bondgenoten verleden tijd is.

Zo'n gedifferentieerde aanpak behoeft ook verschillende financieringsinstrumenten. De AIV bespreekt ondermeer de mogelijkheid van een 'global currency transaction tax' voor het betalen van mondiale publieke goederen.

Hoofdstuk 3: Algemene uitgangspunten bij het schrijven van deelnotities

In de startnotitie voor het werk van de commissie Schrijver formuleerden we de volgende vraagstelling voor het opstellen van de concept-resolutie:

- Vraagstelling:
 - (1) Welke waarden, belangen, conceptuele invalshoeken en uitgangspunten moeten richtinggevend zijn in het Nederlands buitenlands beleid, rekening houdend met onze wens:
 - a. In Nederland en Europa zelf beleid te kunnen voeren met als doel kwaliteit van leven én samenleven?
 - b. Een rechtvaardiger mondiale ordening dichterbij de brengen?
 - c. Voldoende draagvlak voor het buitenlands beleid te genereren?
 - (2) Als gevolg van welke trends staan deze waarden, belangen en uitgangspunten onder druk?
 - (3) Als gevolg van welke trends ontstaan nieuwe mogelijkheden om deze waarden, belangen en uitgangspunten te realiseren?
 - (4) Wat zijn onze prioriteiten?
 - (5) Hoe nemen we het heft in handen? Welke praktische keuzes moet Nederland maken? Welke internationale ontwikkelingen maken een verschil voor Nederland en waar kan Nederland een verschil maken?
 - (6) Welke allianties van gelijkgezinden moeten wij smeden? Wat is de potentie van de sociaaldemocratie als mondiale beweging?

Tegen deze achtergrond is het behulpzaam om een aantal algemene uitgangspunten en invalshoeken even kort te behandelen, die kunnen helpen het verdere proces te stroomlijnen en vorm te geven en kunnen dienen als gids bij het schrijven van deelnotities.

3.1. Korte termijn/lange termijn

Het is van groot belang dat de PvdA in haar buitenlandbeleid met een consistente visie komt. Zo'n visie moet niet vrijblijvend zijn: zij moet concreet toepasbaar zijn en antwoorden geven op de vragen die de actualiteit continu aan de politiek stelt. Dat betekent echter niet dat in dit rapport te diep moet worden ingezoomd op de concrete beleidspunten die op dit moment voorliggen bij de verschillende buitenlandwoordvoerders; we moeten dus geen Kamerstandpunt gaan formuleren over Syrië (dat was Tunesië bij de aanvang van dit project, daarna Egypte, toen Libië, en bij de presentatie ongetwijfeld een nieuw 'hot topic'; alleen de vier landen zijn al zeer verschillend in geschiedenis, samenstelling, verhouding tot Europa, et cetera).

Dit rapport moet zich richten op de lange termijn, even de waan van de dag ontstijgen. Er moet worden geanalyseerd wat er in de afgelopen twintig jaar is veranderd, sinds het einde van de Koude Oorlog (en de laatste buitenlandnotitie die niet zo lang daarna werd opgesteld en de sfeer van die tijd ademt). En we moeten proberen vooruit te kijken: wat zijn de strategische vragen die we moeten beantwoorden? Welke trends zijn te extrapoleren en wat betekenen die voor het beleid? Bij het formuleren van zulke vragen kan (moet) de actualiteit zeker een rol spelen. Uit de gebeurtenissen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten kunnen we bijvoorbeeld de fundamentele vraag formuleren: moet het Nederlandse buitenlandbeleid zich blijven baseren op de '(neo)realistische' leer uit de Internationale Betrekkingen, die uitgaat van interstatelijke verhoudingen en van de premisse dat iedere staat daarbinnen zal proberen

het directe nationale belang zoveel mogelijk te laten prevaleren. Dat betekende in de praktijk dat ‘stabiliteit’ boven ‘democratisering’ werd gesteld in de verhoudingen met Noord-Afrika en het Midden-Oosten (en elders). Liever een betrouwbare schurk aan de macht die niet tornt aan de bestaande machtsverhoudingen, dan onzekerheid die de belangen van Nederland en het westen zouden kunnen schaden. De mensenrechtenretoriek die daar om heen werd gebezigd blijkt steeds meer een lege huls.

3.2. Het Nederlandse belang en/ of specifieke waarden en principes als uitgangspunt

In navolging van het Noorse Refleksproject, maar ook bijvoorbeeld van de twee recente WRR-rapporten en de oproep van ons mede-commissielid Jan Grutters om een ‘witboek over Nederlandse belangen in een geglobaliseerde wereld’ op te stellen⁹, is het goed om in ons eigen project ook na te denken over het Nederlandse belang als startpunt. Niet alleen in termen van direct economisch eigenbelang van het Nederlandse bedrijfsleven, zoals de huidige regering het nationale belang vooral lijkt te interpreteren. Maar ook bijvoorbeeld op langere termijn, als verlicht eigenbelang, als collectief mondiaal of regionaal belang (zoals bij de Mondiale Publieke Goederen), als ‘verlengd’ of ‘extended’ belang.

Voorbeelden van zulke belangen zijn bijvoorbeeld: veiligheid van de Nederlandse bevolking, financiële en economische voorspoed en stabiliteit, een zekere voorziening van energie en voedsel, een gezond klimaat en milieu, sociale harmonie, democratie en pluriformiteit.

Als wij duidelijk vaststellen wat onze belangen zijn, kunnen wij vervolgens bekijken welke trends en tendensen in de wereld deze belangen en principes bedreigen en dus onze prioriteit verdienen.

Naast concrete belangen van de Nederlandse bevolking kunnen (moeten) we ook principes, waarden of idealen als uitgangspunt kiezen als motieven om het buitenlandbeleid op te sturen. In grote lijnen zijn dat hetzelfde soort belangen als hierboven opgesomd, maar dan toegepast op de rest van de wereldbevolking, in het bijzonder zij die economisch, sociaal of cultureel buitengesloten zijn.

3.3. De rol van de natiestaat

Over de rol van de staat is de afgelopen jaren veel gezegd. Vooralsnog blijft hij een centrale rol spelen in het internationale verkeer. Tegelijkertijd verandert die rol sterk. Die veranderende rol moet in onze analyse een centrale plaats krijgen. Een aantal elementen die in die analyse een rol zouden kunnen spelen:

- Enerzijds wordt de macht van de staat uitgehold van bovenaf (door globalisering, door relativisering van het soevereiniteitsbeginsel, bijvoorbeeld in R2P), en van onderaf (door fragmentarisering van de samenleving, etnische tegenstellingen, etc).
- Anderzijds toont onderzoek aan dat de meest geglobaliseerde landen (of landen die het meest van globalisering profiteren) tegelijkertijd sterke staatsapparaten hebben. Zwakkere staten (fragiele staten) zijn ook geglobaliseerd, maar hier zijn het de negatieve aspecten (criminele netwerken, terrorisme) van die globalisering die de overhand hebben.

⁹ Zie <http://www.thebrokeronline.eu/en/Online-discussions/Towards-a-global-development-strategy/New-Dutch-government-reshaping-foreign-policies/Maak-een-witboek-over-Nederlandse-belangen-in-een-geglobaliseerde-wereld>

- Globalisering dringt diep in staten door, en veel van wat tot voor kort binnenlands beleid is, behoort nu tot het domein van het buitenlandbeleid. Of beter gezegd: de grenzen daartussen worden vager.
- In veel zuidelijke landen, maar ook dichterbij Europa, blijkt dat de grenzen van landen in feite kunstmatig zijn. Ze zijn door koloniale machten getrokken, of door verovering tot stand gekomen, maar de basiseenheden van de nationale bevolkingen zijn niet zozeer aan de natiestaat verbonden, maar aan etnische of stamverbanden. Dit stelt de 'nationale' identiteit sterk op de proef, met alle gevolgen vandien.
- Door de globalisering (en door de reactie daarop) ontstaan er ook transnationale verbanden die de sociale harmonie en het collectieve 'natiegevoel' ondermijnen. Zeker in combinatie met immigratie is het ook voor een commissie die zich buigt over het buitenlandbeleid van groot belang om een duidelijke mening te vormen over de vraag of mondiaal burgerschap nastrevenswaardig is. In dit verband is het nuttig een aantal hypothesen hieromtrent tegen het licht te houden, bijvoorbeeld de veronderstelde tegenstelling tussen zgn kosmopolitische elites en Globaliseringsverliezers. Bijvoorbeeld door te kijken naar de politieke verschillen en tegenstellingen binnen die internationale elites, hun belangen en motieven, en idem voor de zgn. 'verliezers'.
- In dit verband is ook de rol belangrijk van een essentieel onderdeel van de natiestaat: de civil society. In hoeverre globaliseert die ook (tot een global civil society) en wat betekent dat voor een sociaaldemocratische partij die zich van oudsher toch vooral op de rol van de overheid richt.

3.4. Andere actoren

Staten blijven, zoals gezegd, zeer belangrijke actoren in de mondiale arena. Maar er is een reeks andere spelers die van toenemend belang zijn en mede de gang van zaken sturen: multinationale ondernemingen, internationale NGOs van allerlei pluimage, de media, allerhande internationale of transnationale netwerken, maar ook gemeentes, associaties van burgers, steden/agglomeraties. Een strategisch buitenlandbeleid identificeert per thema (een actuele situatie rond een bepaald land, een belang of ideaal dat wordt nagestreefd) wat de belangrijke actoren en processen zijn, en probeert daar slim mee om te gaan: door coalities te sluiten of handig in te spelen op ontwikkelingen die zich voltrekken. Het in kaart brengen van de machtsverhoudingen (power mapping) is nodig om strategisch te werk te kunnen gaan. Het kan daarbij van nut zijn om het mondiale speelveld niet alleen te zien als de plek waar staten zich tot elkaar verhouden, maar ook als een transnationale netwerksamenleving te analyseren. Door globalisering, politieke en economische liberalisering en de opkomst van internet en sociale media worden beslissingen in toenemende mate beïnvloed door netwerken en andersoortige, vaak transnationale verbanden. Denk aan:

- (mondiale) netwerken van NGOs
- Diasporas, zowel van economische migranten als van politieke vluchtelingen (en hier liggen weer relaties met conflicten/veiligheid/terrorisme en/of remittances en/of migratie)
- Door de toenemende complexiteit van het internationaal verkeer en door de daarmee samenhangende voortschrijdende specialisatie, worden internationale sectorale netwerken steeds belangrijker. Internationaal beleid op bijvoorbeeld het terrein van landbouw, het internationaal financieel systeem, klimaat of handel (en ga zo maar door) wordt steeds minder bepaald door de nationale politiek, en steeds meer door communities met daarin onafhankelijke experts, ambtenaren,

bedrijfsleven, soms NGOs, consultants en heel af en toe een goed ingevoerde politicus, die elkaars jargon begrijpen en de kaders stellen voor wat uiteindelijk politiek afgetimmerd moet worden. Dit zijn internationale netwerken

- In relatie hiermee (en sowieso met de globalisering en de internationale oriëntatie van Nederland) wordt het onderscheid tussen binnen- en buitenland steeds vager, voor zover het gaat om specialistisch sectorbeleid.

Naast de netwerken bestaan er natuurlijk ook nog interstatelijke verbanden. Ook zijn er transnationale/mondiale instituties (aarzelend) in opbouw, zoals het Internationaal Strafhof. Combinaties zijn ook mogelijk: ad hoc samenwerking tussen staten, NGOs, multinationals in allerhande hybride netwerken.

Door deze toenemende vervlechting en complexiteit, zijn de internationale processen ook moeilijker te voorspellen en dus te sturen.

3.5. Maakbaarheid

Door de dominantie van het neoliberale discours van de afgelopen drie decennia, ook binnen de sociaaldemocratie, is maakbaarheid van de samenleving (of van de economie) een vies en achterhaald woord geworden. Nu het neoliberale verhaal aan het afbrokkelen is, zou het begrip wel eens een nieuwe opmars kunnen gaan maken.

Daar komt bij dat dit per domein verschillend ligt. In de sociaal-economische context is de maakbaarheid misschien niet dominant geweest, maar in de context van veiligheid, democratisering en regime change ligt dat anders. Bovendien zijn het in dat laatste domein eerder de progressieve krachten die terughoudender zijn geworden, en de neo-conservatieven juist interventionistischer .

Het is van belang dat de PvdA daar een weloverwogen eigen visie over ontwikkelt.

Nuttig in dit verband kunnen de analyses zijn die lokale en regionale conflicten in de wereld duiden in termen van ‘complexiteit’, onvoorspelbaarheid en het non-lineaire karakter van integrale (politieke, economische, sociale, culturele) ontwikkelingsprocessen. Dat betekent enerzijds dat er met simpele, ouderwetse topdownsturing vanuit een overheid niet zoveel te ‘maken’ is in een maatschappij, maar anderzijds ook dat er wel degelijk te ‘sturen’ valt. Er kunnen marges worden aangegeven, ‘binding constraints’ worden geïdentificeerd en eventueel weggenomen, ‘agents of change’ worden ondersteund, ‘tipping points’ ontdekt, en ‘enabling environments’ gecreëerd.

Essentie daarbij is dat er niet meer gefragmenteerd (in sectoren, of thema’s) naar ontwikkeling gekeken wordt, maar integraal. Het zijn gecompliceerde, multidimensionale processen, vorm gegeven door mensen, burgers, in hun sociale verhoudingen, die richting geven aan ontwikkeling. Het gaat er om die processen ruimte te geven en te helpen sturen in een richting waarin de idealen van de sociaaldemocratie dichterbij komen.

Om dergelijke processen beter te begrijpen, moeten (lokale, nationale, regionale) contextspecifieke analyses gemaakt worden. Dat betekent flink investeren in de daarvoor benodigde kennis. De huidige kennisinfrastructuur op het ministerie van Buitenlandse Zaken, maar ook daar om heen, is daar niet op ingericht. Ook veel universitaire instituten maken niet

dergelijke integrale analyses, maar specialiseren zich in afzonderlijke monodisciplinaire kennis of in landenkennis. Een denktank of nieuwere vormen van netwerkgebaseerde kennis is nodig.

3.6. Hard power en soft power

Harde, geopolitieke macht was nooit iets waar Nederland het van moest hebben (daarom schurkte het tegen de VS en VK aan), maar in toenemende mate wordt Soft power (of Smart Power, zie Nye en ook Hillary Clinton in Foreign Affairs nov/dec 2010) van belang. In relatie hiermee ontstaan allerlei nieuwe vormen van diplomatie. Dat vergt een nieuwe outlook in het buitenlandbeleid.

Nederland kan zich onderscheiden door haar min of meer neutrale houding in veel zaken, zoals ze zich ook kon profileren in het verleden door haar vooruitstrevende rol in de Ontwikkelingssamenwerking. Zo zou Nederland opnieuw een voortrekkersrol kunnen/moeten gaan vervullen op het terrein van bepaalde Global Public Goods, of door een bepaalde aanpak (bijvoorbeeld een focus op mensenrechten/democratisering/civil society; dat zou nu in de Arabische landen een pre zijn geweest). Het zou goed daarin concrete keuzes te maken en dat niet iets van alleen een relatief marginaal OS-departement te laten zijn, maar breed van de sectorministeries ook, voor zover van doen met het buitenland.