

# Duurzame ontwikkeling als leidraad voor ontwikkelingsplanning

LIBRARY IRC  
 PO Box 93190, 2509 AD THE HAGUE  
 Tel.: +31 70 30 689 80  
 Fax: +31 70 35 899 64  
 BARCODE: 9581  
 I.O.: 102 92DU

JAAP ARNTZEN, MARGREET MOOLHUIJZEN en ROB VISSER

Reeds enige tijd wordt aangedrongen op volledige 'operationalisatie' van het begrip 'duurzame ontwikkeling'. Dit zou voorwaarde zijn om het begrip te kunnen gebruiken in planning en beleid. Komt deze operationalisatie niet binnen afzienbare tijd tot stand, dan – zo wordt geredeneerd – zal het concept snel aan beleidswaarde en populariteit inboeten. Dit artikel poogt dit beeld te nuanceren. Hierbij wordt gebruik gemaakt van ervaringen van de recente evaluatie *Milieu en Ontwikkelingssamenwerking* (IOV, 1992). Een beperkte uitwerking van een beleid van duurzame ontwikkeling is al aanleiding om de hoofdlijnen van beleid zodanig om te buigen, dat het milieu beter in stand kan worden gehouden. Voor de nadere invulling van het beleid is een verdergaande, maar nog steeds *beperkte operationalisatie* voldoende. Dit artikel poogt aan te tonen dat pragmatische, partiële toepassingen van het begrip duurzame ontwikkeling al houvast bieden als leidraad voor ontwikkelingsplanning. Het uitgangspunt daarbij is de milieuproblematiek in ontwikkelingslanden (ook wel aangeduid als 'het Zuiden').

## Kenmerken van de milieu- en ontwikkelingsproblematiek

Het belangrijkste kenmerk van de milieuproblematiek is de wereldomvattende toename van de 'nationale' milieuproblemen: niet alleen in omvang, maar ook in ernst. Na het WCED-rapport (1987) is de bezorgdheid over milieuproblemen nog verder toege-

nomen en wordt meer aandacht besteed aan mondiale aspecten. Een tweede kenmerk is dat milieuproblemen diverser worden. Dit hangt samen met consumptiegroei, industrialisatie, urbanisatie en intensivering van de landbouwproductie. In de meeste ontwikkelingslanden hangen de belangrijkste milieuproblemen nog samen met overmatig gebruik van het milieu (ontbossing, erosie, verwoestijning). Vervuiling en soortenverlies worden echter steeds belangrijker problemen. Een derde kenmerk is dat milieuproblemen, vooral degene die moeilijk en slechts tegen hoge kosten oplosbaar zijn, worden afgewenteld: in de *tijd* (intering op het milieukapitaal), in de *ruimte* (dumping van chemisch afval in ontwikkelingslanden of Oost-Europa) en *sociaal* (op arme en kwetsbare bevolkingsgroepen, vaak via vervuilde rivieren, waarop vooral de armsten aangewezen zijn).

Wanneer het regeneratievermogen van het milieu wordt overschreden en de maatschappij onvoldoende middelen kan inzetten voor direct herstel, kan onherstelbare milieuschade optreden. Dit vormt een extra dilemma voor ontwikkelingslanden, die in een ongunstige macro-economische positie verkeren. Daar moeten de milieu-uitgaven zorgvuldig worden afgewogen tegen uitgaven voor de vele basisbehoeften van de bevolking waarin nog niet is voorzien. Een belangrijk sociaal-economisch kenmerk van ontwikkelingslanden is de armoede, die zowel oorzaak als gevolg van milieuproblemen is. Armoede dwingt gezinnen en overheden tot een *korte-termijnstrategie*, die primair gericht is op overleven. De middelen om negatieve milieu-effecten te ondervangen en de mogelijkheden om intensiever en efficiënter gebruik te maken van het milieu zijn beperkt. Milieuproblemen vergroten de armoede. Zo treft de uitputting van 'gratis' natuurlijke hulpbronnen, zoals brandhout, de armen het zwaarst, omdat deze mensen geen andere energiebronnen kunnen betalen. Andere sociaal-economische karakteristieken van het Zuiden zijn:

- snelle urbanisatie en bevolkingsgroei, die tot een groei van de basisbehoeften leidt en daarmee op korte termijn extra druk op het milieu veroorzaakt;
- de kwetsbare macro-economische structuur:

Dr. J. W. Arntzen is als milieu-econoom verbonden aan het Instituut voor Milieuvraagstukken, Vrije Universiteit, Amsterdam. Ir. G. M. Moolhuijzen, ecologe, werkt bij Matrix. (*Consultants in Development Management*), Utrecht. Dr. A. P. R. Visser, antropoloog, is medewerker van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking te Den Haag. De auteurs vormden het managementteam van de evaluatie Milieu- en Ontwikkelingssamenwerking van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde.

veel ontwikkelingslanden zijn nog in sterke mate afhankelijk van exploitatie van natuurlijke hulpbronnen, waarvan een belangrijk deel wordt geëxporteerd;

- de hoge buitenlandse schuldenlast, waardoor de betrokken ontwikkelingslanden snelle exportgroei nastreven en het risico van uitputting van hulpbronnen (moeten) accepteren.

Deze processen vinden plaats nu het milieubeheer in een overgangsfase verkeert. Traditionele beheerssystemen, die waren afgestemd op lokale condities en geïntegreerd waren in de leefwijze van de bevolking, zijn in verval geraakt (onder meer door toenemende sociale ongelijkheid en overheidsinvloed). Nieuwe beheerssystemen, die vaak door de overheid worden gecontroleerd, functioneren nog onvoldoende.

Negatieve milieu-effecten zijn uitgediept tot een directe bedreiging van toekomstige economische ontwikkeling. De nauwe samenhang die bestaat tussen de toestand van het milieu, de economische ontwikkeling en de verdeling van welvaart en produktiefactoren, noopt tot een geïntegreerde aanpak van de milieu- en ontwikkelingsproblematiek. Het begrip duurzame ontwikkeling biedt hiervoor goede mogelijkheden.

### Duurzame ontwikkeling

Juist vanwege de verstrengeling van milieu- en ontwikkelingsvraagstukken is het begrip duurzame ontwikkeling van grote waarde voor ontwikkelingslanden. De meest inzicht biedende omschrijving van duurzame ontwikkeling luidt (WCED, 1987, blz. 49): 'a process of change in which exploitation of resources, the direction of investments, the orientation of technological development, and institutional change are all in harmony and enhance both current and future potential to meet human needs and aspirations.'

Met 'resources' wordt vooral op natuurlijke hulpbronnen gedoeld. Voor alle duidelijkheid: duurzame ontwikkeling houdt niet in dat economische groei oneindig kan zijn; er zijn ecologische grenzen aan de groei. Evenmin wordt ervan uitgegaan dat in *alle* menselijke behoeften kan worden voorzien. De noodzaak in de basisbehoeften van het Zuiden te voorzien kan echter niet in twijfel worden getrokken. Duurzaamheid - ook wel 'beklijfbaarheid' genoemd - van projecten betekent niet vanzelfsprekend duurzame ontwikkeling. Duurzame projecten dragen soms niet of nauwelijks bij aan duurzame ontwikkeling.

Het centrale kenmerk van het begrip duurzame ontwikkeling is de nadruk die wordt gelegd op de

samenhang tussen milieu en ontwikkeling. Daarbij speelt armoede een sleutelrol. Zij kan oorzaak en gevolg zijn van verslechtering van het milieu, overigens zonder dat er altijd sprake is van een neerwaartse spiraal. Culturele en technologische processen en commerciële activiteiten spelen evenzeer een rol bij milieudegradatie (Lélé, 1991); ook overheidsbeleid kan de spiraal doorbreken.

Economische groei en verantwoord milieubeheer zijn niet op voorhand strijdig (zoals in de jaren '70 werd gesteld in de nulgroei-discussie). Het gaat veel eerder om de aard en de kwaliteit van de groei. Hantering van het begrip duurzame ontwikkeling brengt de conflicten tussen en het complementaire karakter van groei en milieu naar voren, en dwingt tot soms moeilijke beleidsafwegingen. Het streven naar duurzame ontwikkeling vergt een *volledige integratie van milieu in ontwikkelingsplanning*. Het begrip duurzame ontwikkeling onderstreept de samenhang tussen een aantal dimensies:

- *inhoud*: aandacht voor zoveel mogelijk disciplines en sectoren die betrokken zijn bij milieu en ontwikkeling;

- *ruimte*: ruimtelijke wisselwerkingen zijn in frequentie en belang toegenomen: het traditionele beeld van een gesloten rurale samenleving komt zelden meer voor;

- *tijd*: milieuproblemen worden op de toekomst afgewenteld, hoewel dit duurder is en mogelijk onherstelbare milieuschade tot gevolg heeft.

Tevens benadrukt het begrip duurzame ontwikkeling de samenhang tussen analyse en beleid. Uit de analyse van milieuproblemen blijkt dat het gevoerde beleid vaker milieuproblemen veroorzaakt dan oplost.

Voor een duurzame ontwikkeling kunnen vier ecologische richtlijnen worden genoemd (Opschoor en Van der Ploeg, 1990; RMNO, 1990):

1 Het gebruik van vernieuwbare natuurlijke hulpbronnen mag niet groter zijn dan de regeneratie van deze hulpbronnen (richtlijn 1a) of mag het regeneratievermogen niet aantasten (richtlijn 1b).

2 Er mag niet meer verontreinigd worden en niet meer afval worden geproduceerd dan door het natuurlijk milieu kan worden afgebroken.

3 Het gebruik van niet-vernieuwbare natuurlijke hulpbronnen moet worden afgestemd op de substitutiemogelijkheden van vernieuwbare hulpbronnen.

4 De soortenrijkdom dient in stand te worden gehouden.

Daarnaast wordt veelvuldig een sociaal-economische richtlijn genoemd: de welvaart moet zodanig worden verdeeld, dat in de menselijke-bestaansbehoeften kan worden voorzien. Niet alle richtlijnen

zijn direct toe te passen door beleidsmakers. Zo vereist de derde richtlijn een politieke afweging, die mede afhangt van de mate waarin technologie gestuurd kan worden.

Als duurzame ontwikkeling het uitgangspunt wordt van beleid, dient een verdere uitwerking plaats te vinden. Het begrip kan in drie stappen nader worden uitgewerkt. Allereerst moet het *referentiekader* van duurzame ontwikkeling worden bepaald: een regio (bijvoorbeeld de Sahel), een natuurlijke hulpbron (bijvoorbeeld het tropisch regenwoud) of een bepaalde vorm van milieugebruik (bijvoorbeeld landbouw). Gebruik van verschillende kaders leidt niet vanzelfsprekend tot dezelfde resultaten. Duurzame ontwikkeling van een bepaalde regio kan bijvoorbeeld gepaard gaan met een achteruitgang van een bepaalde natuurlijke hulpbron.

De tweede stap betreft de *inhoudelijk accenten en beperkingen*. Bij de invulling van duurzame ontwikkeling kan een groot aantal inhoudelijke aspecten worden onderscheiden (Sachs, 1987; Lélé, 1991). Om het begrip te kunnen hanteren dienen inhoudelijke beperkingen te worden aangebracht. *Our Common Future* benadrukt milieu en economische ontwikkeling. Daar moeten per geval de benodigde aspecten aan worden toegevoegd, zoals technologie, cultuur, instituties en demografie.

De derde stap betreft de ontwikkeling van *veronderstellingen en normen*. Veronderstellingen worden gemaakt voor onzekerheden die inherent zijn aan het begrip duurzame ontwikkeling. Zo bestaat er onzekerheid over de vervangingsmogelijkheden van fysiek voor natuurlijk kapitaal. Wanneer verondersteld wordt dat geen enkele vorm van substitutie mogelijk is, spreekt men van *sterke* duurzame ontwikkeling (dit komt overeen met de hiervoor genoemde richtlijn 1a). Deze veronderstelling is het meest reëel in ontwikkelde landen, waar de voorraad van natuurlijke hulpbronnen al sterk is ingekrompen. In het Zuiden heeft daarentegen nog relatief weinig substitutie plaatsgevonden en bestaan nog veel substitutiemogelijkheden. Zo kunnen de invoering van geschikte landbouwwerktuigen en industrialisatie het verlies aan landbouwgronden ten gevolge van urbanisatie compenseren. Wanneer verondersteld wordt dat substitutie mogelijk is, rijst de vraag: tot op welke hoogte? Men spreekt van *zwakke* duurzame ontwikkeling als een eventuele milieu-achteruitgang wordt gecompenseerd door een overeenkomstige toename van andersoortig kapitaal (richtlijn 1b). Naast veronderstellingen zijn normen nodig om ongewenste effecten, zoals onherstelbare milieuschade, te vermijden en om aan de intrinsieke waarde van het milieu recht te doen.

De functies van het begrip duurzame ontwikkeling in het kader van ontwikkelingsplanning zijn in die zin de volgende:

*Beleidssturing en taakstelling*. De eerder genoemde richtlijnen hebben geweldige beleidsconsequenties. De economische groei dient kwalitatief anders te zijn dan tot dusverre; de technologische ontwikkeling moet worden afgestemd op maatschappelijke milieuproblemen; de bevolkingsomvang dient te worden afgestemd op duurzame vormen van milieugebruik (gegeven de maatschappelijke mogelijkheden); en het milieu moet worden geïntegreerd in het handelen van alle maatschappelijke geledingen.

*Beleidsinvulling*. Werkelijke integratie leidt ertoe dat het aspect milieu vaker en eerder bij beleidsbeslissingen wordt betrokken. De aandacht is niet langer uitsluitend gericht op milieuproblemen, maar evenzeer op de volledige benutting van het ontwikkelingspotentieel van het milieu. Milieufactoren zullen een overweging vormen bij de keuze van sectoren die gestimuleerd moeten worden. Meer aandacht voor het milieu in een vroeg stadium van het beleid kan de druk op milieutoetsen, die overigens wel nuttig blijven, verlichten. Toetsen dienen dan wel aandacht te besteden aan de fysieke en beleidsmatige projectomgeving. Bovendien dienen toetsen negatieve milieueffecten en mogelijkheden voor positieve milieuvloeden te signaleren. Ten slotte mag worden verwacht dat een samenhangend pakket van projecten, die verschillende oorzaken van milieuproblemen aanpakken, een betere bijdrage kan leveren aan duurzame ontwikkeling dan projecten die weinig met elkaar te maken hebben.

In de praktijk komen sommige van de bovenstaande beleidsvragen ook voort uit analyses die niet op duurzame ontwikkeling zijn gebaseerd (bijvoorbeeld sommige natuurbeschermings- of armoedebestrijdingsanalyses). Kenmerkend voor het beleid van duurzame ontwikkeling is echter de onlosmakelijke band tussen milieu en ontwikkeling. De beleidsfuncties worden in dit artikel nader toegelicht aan de hand van twee voorbeelden: Kenya en een irrigatieherstelproject in Burkina Faso. Eerst wordt nagegaan wat 'de' visie van het Zuiden is op milieuvraagstukken en duurzame ontwikkeling.

### **De visie van het Zuiden**

Evenals in het Noorden neemt de bezorgdheid over het milieu in het Zuiden toe. Dit blijkt onder meer uit het rapport van de *South Commission* (1990) en uit het groeiend aantal particuliere organisaties dat zich met milieu-onderwerpen bezighoudt. De mondiale en nationale milieu-omstandigheden waarbij het Zui-

den zich nu ontwikkelt, verschillen wezenlijk van de omstandigheden waaronder het Noorden zich historisch heeft ontwikkeld. Vanwege de huidige milieuschaarste bestaat de mogelijkheid dat in de toekomst bindende milieu-randvoorwaarden aan ontwikkeling worden gesteld. Het Zuiden zal meer moeite hebben aan dergelijke voorwaarden te voldoen dan het Noorden. Dit levert de vreemde situatie op dat het Noorden, dat in belangrijke mate de milieuschaarste heeft veroorzaakt, nu in een gunstiger positie verkeert om zich aan te passen (tenzij het Zuiden inderdaad compensatie krijgt door overdracht van geld en kapitaal of door gunstiger internationale handelsvoorwaarden). De milieuschaarste levert het Zuiden comparatieve milieuvordelen op, vooral op het gebied van verontreiniging en biodiversiteit. Waarom zou het Zuiden deze voordelen niet mogen benutten?

Het Zuiden stelt het Noorden primair verantwoordelijk voor mondiale milieuproblemen vanwege zijn buitensporig beslag op het milieu. De nationale milieuproblemen in het Zuiden worden veelal veroorzaakt door armoede en onderontwikkeling (hoewel uiteraard ook *commercieel milieugebruik en het ontbreken van een effectief milieubeleid* oorzaken zijn). Ontwikkelingslanden verlenen daarom prioriteit aan snelle economische groei. Wanneer deze door export van natuurlijke hulpbronnen plaatsvindt, bestaat het gevaar van uitputting, mede vanwege de lage internationale prijzen van primaire producten. Dit bemoeilijkt *duurzaam milieubeheer*.

Het Zuiden hanteert een brede analyse van de milieuproblematiek en stelt daarin – naast de relaties tussen economische ontwikkeling en milieu en het te kiezen ontwikkelingsmodel – de heersende ongelijke internationale machtsverhoudingen, verdelingsvraagstukken, westerse culturele dominantie, en de *inkrimping van het milieubeslag van het Noorden* aan de orde (Gomes et al. 1991). In deze analyse liggen de milieuprioriteiten van ontwikkelingslanden vooral op nationaal niveau. Op het internationale vlak geven ontwikkelingslanden prioriteit aan ontwikkelingsvraagstukken, hoewel het belang van mondiale milieuvraagstukken wel wordt gezien. Dit staat in scherp contrast tot de hoge prioriteit van het Noorden voor nationale en internationale milieuproblemen en de relatief lage prioriteit voor internationale ontwikkelingsvraagstukken. Dit is de reden dat het initiatief voor milieuconventies in het Noorden ligt, dat daarmee in hoofdzaak de onderwerpskeuze bepaalt. Agarwal (1992) vraagt zich bijvoorbeeld af waarom onderhandeld wordt over een internationale conventie betreffende de biodiversiteit zonder dat er wordt gepraat over een conventie over armoedebestrijding,

waarvan immers ook positieve milieu-effecten te verwachten zijn.

De UNCED-onderhandelingen hebben het Zuiden doen beseffen dat hun medewerking aan internationale milieuproblemen een goede onderhandelingsstroef is. De noodzakelijke medewerking wordt gekoppeld aan de overdracht van geld en technologie en aan inkringing van het milieubeslag van het Noorden. Deze onderhandelingen weerspiegelen echter ook dat er veel wantrouwen tussen Noord en Zuid is gegroeid op het gebied van milieu. Het Zuiden vreest dat extra milieucriteria aan ontwikkeling vooral het Zuiden zullen treffen, zolang de inkringing van het milieubeslag van het Noorden achterwege blijft en indien aan hulpstromen onredelijke voorwaarden worden verbonden. Milieumaatregelen kunnen eenvoudig verworden tot instrumenten van protectionisme in het Noorden en derhalve bestaande verhoudingen in stand houden.

De nadruk die het Zuiden bij internationale milieu-onderhandelingen legt op de samenhang tussen milieu- en ontwikkelingsvraagstukken, sluit goed aan bij een beleid van duurzame ontwikkeling.<sup>1</sup> Daarbij worden de snelle economische groei, een rechtvaardiger welvaartsverdeling en de instandhouding van de natuurlijke hulpbronnen als bron van ontwikkeling centraal gesteld (South Commission, 1990). Economische groei heeft in de praktijk vaak voorrang.

#### **Voorbeeld van een uitwerking per land: Kenya**

Kenya kampt met een toenemende druk op het milieu ten gevolge van de snelle bevolkingsgroei (c. 3%); de beleidsruimte van de overheid is beperkt vanwege de teruglopende economie en de groeiende buitenlandse schuld. Het land beschikt echter over een gevarieerd milieu, waarin drie agro-ecologische zones worden onderscheiden:

- de *hoog-potentiële zone* (HP), gekenmerkt door een relatief hoge akkerbouwproduktiviteit, beslaat 16% van Kenya's oppervlakte en herbergt driekwart van de bevolking;

- de *aride-/semi-aride zone* (ASAL), vooral geschikt voor nomadische veeteelt en wild, beslaat c. 80% van het land; gezien de beperkte draagkracht is de bevolkingdichtheid relatief hoog (20% van de mensen wonen in ASAL-gebieden);

(1) Bij nationale milieuproblemen wordt de koppeling van milieu en ontwikkeling overigens minder vaak aangebracht. Particuliere organisaties stellen deze koppeling vaker aan de orde en vragen meer aandacht voor de ongelijke welvaartsverdeling.

- *overgangszones* met problemen, die zowel in de HP- als ASAL-gebieden voorkomen.

Milieudegradatie is het ernstigst in de ASAL-gebieden, maar HP-gebieden kampen ook met erosie, vervuiling, een dalende bodemvruchtbaarheid, etcetera.

Een beknopte analyse in termen van duurzame ontwikkeling komt erop neer dat vooral naar een aantal samenhangen wordt gekeken: tussen milieu en ontwikkeling; in de ruimte; in de tijd en tussen sectoren. Daaruit blijkt dat de eerder genoemde processen ook in Kenya optreden. Zo is er bijvoorbeeld duidelijk sprake van afwenteling van milieuproblemen:

- op de *toekomstige generaties*: de bodemvruchtbaarheid tast bijvoorbeeld de produktiviteit aan. Ook de teruglopende wildstand houdt in dat toekomstige generaties minder ontwikkelingsmogelijkheden hebben.

- op andere *regio's*: de groeiende problemen van de vruchtbaarder HP-gebieden en overgangszones worden afgewenteld op de kwetsbare ASAL-gebieden door bijvoorbeeld migratie naar ASAL-gebieden (in sommige ASAL-gebieden is de bevolkingsgroei daardoor c. 5%) en verlies aan weidegronden voor de droge tijd.

- op *zwakke bevolkingsgroepen*: kleine veeboeren in ASAL-gebieden raken hun vee kwijt (onder meer omdat de oprukkende akkerbouw in overgangszones weidegronden voor de droge tijd onttrekt).

- op *andere sectoren*: zo neemt urbanisatie vruchtbare akkerbouwgrond in beslag; akkerbouw neemt vervolgens weidegrond over ten koste van wild en vee.

Deze afwentelingsprocessen vallen ten dele samen. Daardoor zijn de milieuproblemen het ernstigst voor de arme bevolkingsgroepen in de meest marginale delen van de ASAL-gebieden. Deze bevolkingsgroepen zitten opgesloten in een neerwaartse spiraal van armoede-milieudegradatie-meer armoede, waardoor ze bijvoorbeeld hun vee kwijtraken of minder wildopbrengsten genieten zonder vervangende bestaansmiddelen te kunnen vinden. De positie van ASAL-gebieden werd bemoeilijkt door twee overheidsmaatregelen. Ten eerste werden de vleesprijzen laag gehouden ten gunste van de urbane bevolking. Hierdoor bleef het inkomen van veeboeren laag en waren duurzame produktiemethoden minder rendabel (overigens wordt de vleesprijs inmiddels door marktfactoren bepaald). Ten tweede gaat het merendeel der inkomsten naar urbane HP-gebieden, hoewel wild vooral in ASAL-gebieden voorkomt. Hierdoor bestaan er in de ASAL-gebieden zelf weinig prikkels om het wild in stand te houden. Ten slotte heeft Kenya nog geen effectief milieubeleid dat de integra-

tie van milieu in ontwikkelingsprogramma's en -projecten bevordert.

Hiervoor werd gesteld dat analyses die gebaseerd zijn op het begrip duurzame ontwikkeling, een nuttige functie kunnen vervullen bij beleidssturing en beleidsinvulling. Dit wordt hier eveneens toegelicht voor Kenya.

*Beleidssturing*. Met behulp van de geformuleerde richtlijnen voor duurzame ontwikkeling wordt geconcludeerd dat Kenya's ontwikkeling niet duurzaam is. De belangrijkste knelpunten worden gevormd door de uitputting van vernieuwbare hulpbronnen, het dreigende verlies aan biodiversiteit en de ongelijke welvaartsverdeling, waardoor onvoldoende wordt voorzien in de bestaansbehoeften.

Het Kenyaanse overheidsbeleid kan op een aantal manieren worden omgebogen, zodat de natuurlijke hulpbronnen beter in stand kunnen worden gehouden. Vanuit een brede visie (in termen van inhoud, ruimte en tijd), ontleend aan het criterium van duurzame ontwikkeling, worden milieu-overwegingen verbonden aan beleidsterreinen die daar op het eerste gezicht nauwelijks mee te maken lijken te hebben. De ontwikkelingsstrategie wordt mede gericht op de beperking van de negatieve milieu-invloeden en de optimale benutting van de mogelijkheden die de natuurlijke hulpbronnen in de verschillende zones bieden, inclusief de ontwikkeling van tot dusverre onderbenutte hulpbronnen.

Het is onwaarschijnlijk dat ontwikkelingen in de landbouwsector de druk op hulpbronnen voldoende kunnen terugdringen. Er zou meer nadruk moeten worden gelegd op de ontwikkeling van de industriële en dienstensector, om extra werkgelegenheid te scheppen (bijvoorbeeld in industrie en toerisme); niet alleen in HP-gebieden, maar ook in ASAL-gebieden. Uiteraard moet daarbij worden voorkomen dat de nieuwe activiteiten ongewenste milieueffecten hebben.

Een tweede beleidsterrein betreft de afremming van de bevolkingsgroei, vooral in de ASAL-gebieden. Dit vergt niet alleen de beheersing van de natuurlijke bevolkingsaanwas, maar in het bijzonder de afremming van de bevolkingsuitstoot naar ASAL-gebieden. Dit laatste kan worden bereikt door een actief beleid in HP-gebieden, dat gericht is op het wegnemen van de oorzaken van migratie. Urbanisatie wordt vanuit het perspectief van duurzame ontwikkeling niet alleen als probleem ervaren: het biedt meer ruimte voor duurzame plattelandontwikkeling (daarbij is het uiteraard niet de bedoeling voorbij te gaan aan de milieuproblemen die urbanisatie kan veroorzaken). Voor effectieve armoedebestrijding in ASAL-gebieden kan niet worden volstaan met inter-

venties in deze gebieden, dat is 'dweilen met de kraan open'.

Een derde beleidsterrein betreft het verschaffen van prikkels aan milieugebruikers om de hulpbronnen in stand te houden. Zo zou een belangrijk deel van de inkomsten uit wild (bijvoorbeeld door toerisme) in de ASAL-gebieden in stand moeten blijven om de waarde van wild duidelijk te maken. Dergelijke maatregelen kunnen onderdeel vormen van een veelomvattend milieubeleid. Milieubeleid is essentieel om de tekortkomingen van het marktmechanisme (geen aandacht voor milieuschaarste en externe milieu-effecten) te compenseren en te voorkomen dat overheidsprogramma's en projecten ongewenste milieueffecten hebben.

*Beleidsinvulling en -uitvoering.* Projecten als zodanig zijn in Kenya niet toereikend om de milieuvraagstukken op te lossen. Er is dringend behoefte aan nadere beleidsinvulling en institutionele ondersteuning. Het draagvlak voor duurzame ontwikkeling is nog beperkt. Steun aan het inhoud geven van de milieu-aandacht bij ministeries, zoals die van landbouw en financiën, is van groot belang.

Milieu-integratie houdt in dat wordt gekeken naar positieve mogelijkheden om het milieu te beïnvloeden. Een concreet voorbeeld betreft een DGIS-gesteund waterplanning-project in Kenya, waarin geleidelijk verband is gelegd tussen watervoorziening, ecologische draagkracht en sociale processen. Vanuit dit bredere perspectief werd besloten om geen nieuwe watervoorzieningen in een reeds overbegraast district aan te leggen.

#### **Voorbeeld van een projecttoepassing: herstel van een irrigatiesysteem in Burkina Faso**

Het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) is sinds 1980 betrokken bij het fysieke herstel van een irrigatiestelsel in de dichtbevolkte vallei van de Kou-rivier, nabij de snel groeiende stad Bobo-Dioulasso. In de huidige (slot)fase van het project wordt geassisteerd bij de opzet van een zelfstandige coöperatie die het stelsel beheert.

Het project scoort positief indien het wordt beoordeeld op de algemene doelstellingen van het ontwikkelings- en milieubeleid van DGIS. Het past goed in het overheidsbeleid van Burkina Faso, waarin geïrrigeerde landbouw als middel wordt gebruikt om de voedselproductie te verhogen. Het project heeft bijgedragen aan armoedebestrijding, vooral door de ingevoerde garantieprijs voor rijst. De oorspronkelijke aanleg van het irrigatieproject in 1970 heeft zeker negatieve milieu-effecten gehad. De aanleg leidde tot een verlies aan 'droge-tijd-weidegebied'

voor nomaden, waardoor de druk op de resterende weidegronden toenam. Het project heeft het spontane proces van bevolkingsconcentratie en daarmee samenhangende lokale degradatieprocessen, zoals ontbossing en uitputting van land voor regen-afhankelijke akkerbouw, 'slechts' versneld. De toegenomen milieu-aandacht ten tijde van de Nederlandse betrokkenheid bij het project heeft de negatieve milieu-effecten verminderd (bijvoorbeeld minder pesticiden en insecticiden) en tevens positieve effecten op milieu en natuur gehad (bodemverbetering door compostering, herbebossing en bescherming van de nog aanwezige nijlpaarden).

De projectbeoordeling valt minder gunstig uit op grond van een bredere analyse, waarin inhoudelijke samenhangen en samenhangen in de ruimte en tijd centraal staan. In termen van beleidssturing wordt op grond van deze analyse ernstig betwijfeld of irrigatie-ontwikkeling op termijn de beste benutting van natuurlijke hulpbronnen in Burkina Faso is. Irrigatie is in feite een sub-optimaal gebruik van dergelijke moerasgebieden. Bovendien zou beleid dat gericht is op verbetering van de bodemvruchtbaarheid in de regen-afhankelijke akkerbouw, een grotere bijdrage aan de beoogde produktieverhoging van de landbouw leveren. Vanwege de zeer beperkte overheidsmiddelen zouden ook de 'opportunity costs' van de met de subsidies gemocide overheidsmiddelen moeten worden meegewogen.

Indien de aard van de projectverwezenlijking wordt geplaatst in een breed ruimtelijk en tijdspectief (dat kenmerkend is voor een duurzame-ontwikkelingsanalyse), moet worden gevreesd voor toekomstige watertekorten bij het project (het snel groeiende waterverbruik van Bobo-Dioulasso zorgt nu reeds voor periodieke tekorten) en voor slechtere kwaliteit van het water als gevolg van industriële vervuiling. Bovendien blijkt het positieve inkomenseffect op termijn kwetsbaar te zijn. De daling van de rijstsubsidie en de doorberekening van de exploitatiekosten van het irrigatiesysteem zouden het positieve effect volledig teniet doen. Het effect van de Nederlandse steun kan worden vergroot door de coöperatie voor te bereiden op toekomstige ontwikkelingen in de regio en in het beleid. Dit kan worden gedaan door middel van onderzoek met het oog op verhoging van de water-efficiency bij irrigatie (bijvoorbeeld teelt van water-efficiënte gewassen in de droge tijd), alsmede een haalbaarheidsonderzoek van alternatieven voor irrigatie etcetera.

#### **Slot**

De nadruk op de koppeling tussen milieu- en ontwik-

kelingsproblematiek maakt duurzame ontwikkeling een uiterst relevant analysekader voor ontwikkelingslanden. Bovendien blijken relatief eenvoudige deelttoepassingen van het begrip duurzame ontwikkeling reeds goede mogelijkheden te bezitten om het beleid zodanig te sturen, dat de natuurlijke hulpbronnen beter in stand kunnen worden gehouden. Dit geldt zowel voor landen- als projectanalyses. Een belangrijk punt daarbij is dat niet alleen naar beperking van de milieuproblemen wordt gekeken, maar eveneens naar de mogelijkheden het ontwikkelingspotentieel van natuurlijke hulpbronnen beter te benutten. Dergelijke beleidssturing en -invulling vergt een voldoende groot maatschappelijk draagvlak, een geïntegreerd milieubeleid en een effectieve organisatie. Zolang deze voorwaarden niet bestaan, dient ontwikkelingshulp vanuit het perspectief van duurzame ontwikkeling zich vooral hierop te richten.

#### Verwijzingen:

A. K. Agarwal. 'International trade and sustainable development from a Southern non-governmental perspective'. In: J. W. Arntzen, I. Hemmer en O. Kuik (eds), *International trade and sustainable development*. Amsterdam: Free University Press, 1992 (te verschijnen).

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Milieu en Ontwikkelingssamenwerking. Evaluatierapport 1992*, Ministerie van Buitenlandse Zaken. Den Haag, 1992.

M. Gomes et al. *A vision from the South: How wealth degrades the environment: sustainability in the Netherlands*. Utrecht: Van Arkel, 1992.

S. M. Lélé, Sustainable development: a critical review. *World Development*, 19, 1991, 6, blz. 607-621.

J. B. Opschoor en F. van der Ploeg, 'Duurzame ontwikkeling en kwaliteit: hoofddoelstellingen van milieubeleid'. In: Commissie Lange Termijn Milieubeleid. *Het Milieu: Denkbeelden voor de 21ste Eeuw*, 1990, blz. 81-124, Kerkebosch, Zeist.

RMNO, *Duurzame ontwikkeling: een verkenning van de consequenties voor wetenschapsbeoefening en onderzoek*. Publikatie RMNO No. 49, Rijswijk, 1990.

I. Sachs, *Sustainable development: from a normative concept to action*. Seminar on Environment: 30th Annual Meeting of the IDB-Board of Governors. The Hague, 1987.

South Commission, *The challenge to the South*. Oxford: Oxford University Press, 1990.

WCED (World Commission on Environment and Development), *Our common future*. Oxford: Oxford University Press, 1987.



## 'DRIEKANT FOUNDATION' – EUROPE HOUSE

(Valkenburg – Maastricht)

17 – 23 AUGUST 1992

**Place:** Europe House, Valkenburg (near Maastricht)

**Program:** 'The Maastricht Treaties and after – How to implement a Monetary and Political Union?'

- \* From EMS to EMU – How to build a European Currency?
- \* The German Bundesbank – Model for a European Central Bank?
- \* Which Member-States are ready to enter the Monetary Union?
- \* What Role the ECU can play in tomorrow's Europe?
- \* A Monetary Union – Stepping-stone for a Political Union?
- \* Political Union or Federation?

The program consists of workshops and lectures by scientific researchers, Members of the European Parliament, politicians and other specialists.

**Language:** English

**Tuition-Fees:** Dfl. 725 (includes program, room and meals) (for students Dfl. 575)

**Deadline:** 10 July 1992

**Information:** Mr Marcel van Herpen  
'Driekant Foundation' – Europe House PB 910

NL – 6300 AX Valkenburg

Tel: 0031-4406-15353

Fax: 0031-44-6-16855

# De politieke en militair-strategische situatie in de Pacific-regio

---

CHRISTINA JANSEN

---

Evenals in andere delen van de wereld is er in de Azië-Pacific-regio thans sprake van een overgangsperiode van een bipolair krachtenveld naar een verdeling in kleinere machtscentra. Ook in de 'Azië-Pacific' vormde het einde van de Koude Oorlog, dat het verdwijnen van een gemeenschappelijk vijandbeeld (ten aanzien van de Sovjetunie of de Verenigde Staten) met zich bracht, enerzijds de aanzet voor de oplossing van een aantal problemen, maar anderzijds ontstond tegelijkertijd ruimte voor een herleving van reeds lang bestaande animositeiten. Bovendien is het onvermijdelijk dat ook in de Azië-Pacific andere elementen van de complexe machtsstructuur naar voren zullen komen, zoals economisch potentieel, bevolkingsgroei e.d.

De economische groei van een aantal landen in de regio heeft een belangrijke invloed gehad op het politieke beeld dat Azië te zien geeft. Japan ontloopt zich tot economische grote mogendheid en speelt daardoor een sleutelrol in de regio. Als lid van de G-7 heeft Japan een belangrijke functie in de bespreking van allerlei vraagstukken van wereldomvang, zoals de voltooiing van de Uruguay-ronde van de GATT en het opzetten van een speciaal fonds voor de wederopbouw van Rusland en GOS.

Het succes van de *Newly Industrialising Economies* (Singapore, Zuidkorea, Taiwan en Hongkong) en de vooruitgang van de ASEAN-landen (Maleisië, Indonesië, Singapore, Thailand, Filipijnen en Brunei) hebben geleid tot vergroting van economische interdependentie van Noord- en Zuidoost-Azië. Dit is de stabiliteit en derhalve ook de veiligheid in deze regio ten goede gekomen.

---

Mw. drs. Chr. I. Jansen studeerde sinologie aan de Rijksuniversiteit te Leiden. Zij is als beleidsmedewerker verbonden aan het Bureau Oost-Azië en de Pacific van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit artikel is, evenals de volgende drie bijdragen, gebaseerd op het actualiteitenseminar t.b.v. de Cursus Internationale Veiligheid van het Instituut Clingendael. Dit artikel is geheel op persoonlijke titel geschreven. Cijfermateriaal is ontleend aan: *The Military Balance 1989/1990* en het Sipri-jaarboek 1991.

---

Er zijn ook politieke ontwikkelingen die kunnen leiden tot versterking van de onderlinge economische verhoudingen, hetgeen eveneens kan bijdragen aan stabiliteit. Sommige landen, waarvan onderlinge samenwerking tot voor kort ondenkbaar leek, wekken de indruk de strijdbijl te hebben begraven. Zo vindt er op verschillende niveaus toenadering plaats tussen China en Zuidkorea en Indonesië, tussen Singapore en Brunei, tussen Rusland en Zuidkorea en tussen de beide Korea's.

De ASEAN, die in 1967 juist werd opgericht als buffer tegen het Indochinese communisme, heeft het mogelijk gemaakt dat Vietnam en Laos toetraden tot het Verdrag van Vriendschap en Samenwerking in Zuidoost-Azië van 1976. Dit opent de weg tot de waarnemerstatus van deze landen bij ASEAN, een voorwaarde voor eventuele latere toetreding. Vietnam is met de invoering van verregeande economische hervormingen, de zg. *doi moi*, en met de recente grondwetswijzigingen ten aanzien van economische, politieke en mensenrechtenaspecten, duidelijk een nieuwe richting ingeslagen.

Sedert de ondertekening van de alomvattende politieke regeling van het conflict in Kambodja op 23 oktober 1991 en het daarop volgende besluit van de Veiligheidsraad (28 februari 1992) is een begin gemaakt met de inzet van de 'United Nations Transitional Authority in Cambodia' (UNTAC). De oplossing van de problemen tussen de strijdende partijen in Kambodja is een goed voorbeeld van een gevolg van de Oost-Westontspanning: de terugtrekking van de Vietnamese troepen, het wegvallen van buitenlandse politieke en militaire steun aan de verschillende partijen en ten slotte de totstandkoming van de alomvattende politieke regeling. Hoewel de problemen in Kambodja nog lang niet zijn opgelost, kan er nu een concreet begin worden gemaakt met de wederopbouw van het land.

In Zuidoost-Azië vinden naast deze positieve ontwikkelingen ook noodlottige gebeurtenissen plaats. De situatie in Birma is schrijnend. De bevolking wordt onderdrukt en het land is economisch aan de grond. De interne situatie in het land, in het bijzonder de onderdrukking van de (moslim) Rohingya's en de