

Sachs of Easterley als gids voor ontwikkelingshulp?

Menno R. Kamminga

Momenteel woedt een krachtig debat over de (on)zin van ontwikkelingshulp, waarin twee Amerikaanse economen de toon aangeven: Jeffrey Sachs en William Easterly. In dit debat spelen naast economische ook moreel-politieke factoren een voorname rol. Dit artikel analyseert de opvattingen van bovengenoemde auteurs vanuit een politiek-ethische invalshoek. De conclusie luidt dat hun beider voorstellen tot hulpvernieuwing een adequate ethische en beleidsmatige basis missen en aldus politiek-ethisch tekortschieten. Ten opzichte van de toekomst van ontwikkelingshulp past een houding van behoedzaamheid.

1 Inleiding

De afgelopen jaren is een fel, zelfs uiterst venijnig debat gaande over de zin en onzin van ontwikkelingshulp, waarin twee internationaal invloedrijke Amerikaanse economen prominent aanwezig zijn en tegenover elkaar staan: Columbia University-professor en adviseur van de Verenigde Naties (VN) Jeffrey Sachs (2005a) en New York University-professor en oud-Wereldbankexpert William Easterly (2006a). Beiden menen dat de huidige ontwikkelingshulppraktijk onvoldoende bijdraagt aan vermindering van de armoedetragedie (Sachs 2006; Easterly 2006c), maar daarmee houdt de eensgezindheid op. Volgens Sachs, gesteund door rockzanger en anti-armoedeactivist Bono, is het mogelijk binnen de huidige generatie een einde te maken aan althans de ergste armoede. Waar het hoofdzakelijk op aankomt is voldoende politieke wil om eerder gemaakte afspraken na te komen. Volgens Easterly echter getuigt Sachs' planmatige opstelling van onverantwoord utopisme – goedbedoeld, maar net zo onzinnig als de Amerikaanse inval in Irak in 2003 om de Arabische wereld te democratiseren - en is een stapsgewijze, zoekende aanpak geboden. Is Sachs de aanjager

van de VN-Millennium Ontwikkelingsdoelen, met als eerste en voornaamste doel de wereldarmoede met de helft te verminderen in 2015 ten opzichte van 1990, Easterly meent dat het hier gaat om een racistisch, neokoloniaal, naïef en bureaucratieversterkend plan (Pardo 2007). Hekelt Easterly Sachs' voorstel als een 'schoktherapie' voor Afrika met het Westen als redder van 'de Rest', Sachs (2005b; 2006) meent op zijn beurt dat Easterly een 'disutopist [is], die in alles het slechtste ziet en overal mislukking verwacht' en aldus de opstelling van 'de conservatieven in Washington' legitimeert.¹ Het debat Sachs-Easterly, door Easterly wel spottend aangeduid als 'the Battle of Manhattan', is niet slechts van academisch belang. Het draait om twee bestsellers (Sachs 2005a; Easterly 2006a) die volgens velen grote consequenties kunnen hebben voor de toekomstige internationale hulpinspanningen en de resultaten van de hulp. Als 'de hoeksteen van het ontwikkelingshulpdebat in de eenentwintigste eeuw' (Pardo 2007) heeft de controverse ook de aandacht getrokken in Nederlandse ontwikkelingshulpkringen (o.a. Smid van Gelder 2008).

In dit artikel staat de vraag centraal of vanuit politiek-ethisch perspectief bij Sachs en Easterly sprake is van een adequaat voorstel voor de toekomst van de ontwikkelingshulp. 'Politieke ethiek' wordt hier opgevat als de empirisch-ethische reflectie op de morele keuzen van besluitvormers, gebaseerd op drie veronderstellingen: (i) alle politiek is een doelgerichte activiteit; (ii) politiek, internationale betrekkingen inbegrepen, is een domein van morele keuze (niet van pure noodzaak); (iii) de verscheidenheid aan morele codes, systemen en theorieën vormt geen belemmering voor pogingen tot moreel-politiek redeneren (Hoffmann 1999). Sachs en Easterly zelf lijken zich open te stellen voor een dergelijk onderzoek, omdat in hun analyses en onderlinge debat niet alleen strikt economische kwesties maar ook filosofische, vooral ook moreel-politieke aspecten een centrale plaats innemen. Zo beroept Sachs zich op Jefferson, Smith, Kant en Condorcet, terwijl Easterly de autoriteit inroept van Popper, Burke en Hayek. Sachs en Easterly zijn beiden nadrukkelijke tegenstanders van de machiavellistische opvatting dat de politiek een onderscheiden, amoreel levensterrein is (Achterhuis 1999). Beiden geloven dat de inwoners van rijke landen een morele verantwoordelijkheid en keuze hebben de armen te helpen, ook als de eersten de problemen van de laatsten niet hebben veroorzaakt (Singer 1972; 2002). Daarom is een strikt economische analyse onvoldoende. Voor een beoordeling van de adequatie van de hulpvoorstellen van Sachs en Easterly dient ook te worden onderzocht of die berusten op normen, principes en inzichten die bruikbare maatstaven behelzen voor de morele rechtvaardiging en evaluatie van (economisch-)politiek handelen.

¹ Vertalingen van Engelse citaten zijn van de auteur van dit artikel.

Aldus wordt in het onderstaande een typering gegeven van de opvattingen van Sachs en Easterly en vervolgens nagegaan of de beide ontwikkelingseconomen een adequaat gebruik maken van twee politiek-ethisch onmisbare, onderling verbonden aandachtspunten: '(filosofische) ethiek' en 'beleid'. 'Ethiek' vraagt hoe men behoort te handelen onder bepaalde omstandigheden; 'beleid' vraagt wat wenselijk is binnen de grenzen van wat mogelijk is (Krueger 1991; Gustafson 1988; Beitz 1999; Carr 2001). Deze aandachtspunten dienen samen uitdrukking te geven aan het inzicht dat een adequate politieke ethiek uitgaat van de moreel imperfecte natuur van mensen in een onzekere wereld; aldus aanvaardt een dergelijke ethiek dat politiek handelen vrijwel nooit geheel 'goed' kan zijn en de inzet van 'kwade' middelen soms zelfs gerechtvaardigd is (Amstutz 2005; Walzer 1973). Ten eerste wordt dan bezien of bij Sachs en Easterly sprake is van een adequate ethische basis. Zijn de stellingnamen gebaseerd op helder en precies geformuleerde morele uitgangspunten, die bovendien politiek relevant zijn door een gebruik van op empirische gegevens gebaseerde consequentialistische (gevolgenethische) argumenten ter bepaling van de goedheid en slechtheid van beleidsvormen? Vervolgens wordt onderzocht of bij beiden sprake is van een adequaat beleidsfundament. Berusten de posities op een deugdelijke empirisch-politieke analyse van haalbaarheden, onhaalbaarheden en goede en slechte handelingsconsequenties, waarbij behalve aan economische en technologische mogelijkheden serieuze aandacht is besteed aan machtsverhoudingen en historische en culturele realiteiten?

De conclusie zal zijn dat bij zowel Sachs' als Easterly's hulpvernieuingsvoorstel een adequaat ethisch en beleidsmatig fundament ontbreekt en dat aldus beide opstellingen, onderling uiteenlopend als ze zijn, politiek-ethisch tekortschieten. Passend ten opzichte van de toekomst van de ontwikkelingshulp is een behoedzame houding.

2 Sachs

In zijn voorwoord typeert Bono *The End of Poverty* van Jeffrey Sachs (2005a) als een 'handboek over hoe we de klus kunnen klaren' (xvii).² Sachs zelf verwoordt zijn doelstelling als volgt: 'Dit boek...wil helpen de weg naar het pad van vrede en voorspoed te laten zien, gebaseerd op een gedetailleerd begrip van hoe de wereldeconomie is aangekomen waar zij nu is en hoe onze generatie onze capaciteiten zou kunnen mobiliseren in de

² De nummers van geciteerde pagina's uit Sachs (2005a) en Easterly (2006a) worden tussen haakjes weergegeven.

komende twintig jaar om de resterende extreme armoede te elimineren' (3-4). Economisch kan binnen onze generatie de armoede van minder dan 1 dollar per dag worden uitgebannen en alle armen de kans worden gegeven de ontwikkelingsladder te beklimmen. De hiervoor benodigde financiële inspanning van de rijke landen moet duidelijk groter zijn dan totnogtoe, maar kan binnen de internationaal afgesproken 0,7 procent van het bruto nationaal product (BNP) voor ontwikkelingshulp blijven, aldus Sachs.

Een eerste succesvoorwaarde, stelt Sachs, is dat we de ontwikkelings-economie gaan zien als 'klinische economie': een beeld ontleend aan de moderne geneeskunde. Dit brengt volgens hem de volgende vijf inzichten met zich mee. Ten eerste zijn economieën net als individuen complexe systemen. Ten tweede moeten economen zich de kunst van de 'differentiaaldiagnose' eigen maken. Net als artsen dienen zij te leren dat een specifiek 'symptoom' tientallen, zelfs honderden onderliggende oorzaken kan hebben. Economen moeten zich niet blindstaren op corruptie, belemmeringen voor privéondernemerschap, budgettekorten en staatseigendom, en geen gestandaardiseerde adviezen geven tot budgetsanering, handelsliberalisering en privatisering, zoals het Internationaal Monetair Fonds (IMF) heeft gedaan. Hun remedies moeten juist nauw aansluiten op de specifieke condities van een land, vooral op urgente lokale 'ziekten' betreffende armoedevallen, agronomie, klimaat, gezondheidszorg, transport en gender. Ten derde moeten economen behandeling in familietermen zien, niet slechts in individuele termen. De wereldgemeenschap is deel van de familie. Men moet niet, zoals Wereldbank en IMF hebben gedaan, alleen naar het land kijken: westerse actie is ook belangrijk. Ten vierde vereist een goede ontwikkelingspraktijk toezicht en evaluatie, iets wat IMF en Wereldbank hebben nagelaten. Ten vijfde moet de ontwikkelingsgemeenschap voldoen aan passende ethische en professionele standaarden. Dit vereist een diepgaande betrokkenheid bij de zoektocht naar de juiste antwoorden en aldus de bereidheid grondige kennis te vergaren van de lokale geschiedenis, etnografie, politiek en economie, evenals betrouwbare advisering van zowel lokale als westerse beleidsmakers. Volgens Sachs moet deze klinische economie de plaats innemen van de simplistische diagnose en receptuur van de twintigjarige praktijk van structurele aanpassing.

Een tweede succesvoorwaarde voor armoedebeëindiging is een mondiale, VN-geleide aanpak, bestaande uit: een differentiaaldiagnose die de benodigde belevingsvormen en investeringen benoemt; een investeringsplan dat de omvang, het tijdsplan en de kosten van de vereiste investeringen uiteenzet; een financieel plan ter bekostiging van het investeringsplan, inclusief de donorbijdrage; een meerjarig donorplan; en een publiek managementplan dat de bestuurs- en beheersmechanismen vaststelt om de investeringsstrategie in praktijk te brengen. Deze taak kan worden volbracht binnen de

grenzen van wat de hoge inkomenslanden hebben toegezegd: 0,7 procent van hun BNP, inclusief de hulp die arme landen nodig hebben om zich te kunnen aanpassen aan de klimaatverandering die grotendeels is veroorzaakt door de rijke landen. Dit is een bescheiden inspanning, omdat: het aantal extreme armen afgenomen is tot een relatief klein deel van de wereldbevolking; het doel van de hulp slechts is de extreme armoede te beëindigen; succes bij het stoppen van de armoedeval veel gemakkelijker zal zijn dan het lijkt; de rijke wereld thans zo enorm rijk is; en onze gereedschappen machtiger zijn dan ooit, aldus Sachs.

Het bovenstaande betekent dat de meeste rijke landen, vooral de Verenigde Staten, 'extra' over de brug moeten komen in de komende twintig jaar, iets wat de Verenigde Staten zich volgens Sachs gemakkelijk kunnen veroorloven. Amerikaanse politieke leiders kunnen de 0,7 procentbijdrage goed financieren met twee 'grote klappen' (p. 346): (i) overhevelen van een deel van het 'overgroeide' militair budget naar de agenda van mondiale veiligheid door economische ontwikkeling; (ii) een speciaal appel doen op de rijksten der rijken, wier inkomens tientallen duizenden keer groter zijn dan die van de armsten der armen. Sachs acht dit niet onrealistisch: het mobiliseren van 0,7 procent van het BNP van de rijke wereld ter beëindiging van de extreme armoede is geen grote uitdaging, wanneer we dat vergelijken met de beëindiging van het imperiale kolonialisme (met meer dan vijftig nieuw-onafhankelijke landen als gevolg) of van de slavernij. Hetzelfde gold voor de succesvolle bewegingen voor burgerrechten, tegen racisme en tegen apartheid. Het is onwaar dat de hulp geen goede resultaten heeft gehad: zelfs in Afrika werkt hulp, en voorzover dit niet zo is komt dat omdat er zo weinig hulp naar Afrika is gegaan. Ook is het volgens Sachs onzin te beweren dat corruptie en een premoderne cultuur hulpeffectiviteit belemmeren: 'het Afrikaans bestuur is armzalig omdat Afrika arm is' (p. 312). De culturele armoedeverklaring (luiheid, zwakke seksuele moraal) miskent culturele veranderlijkheid en is veelal gebaseerd op vooroordeel en cirkelredeneringen in plaats van op meetbaar bewijs. Voorts is een gerichte inspanning tot armoedebeëindiging de beste manier om de bevolkingsexplosie te stoppen, omdat armoede verreweg het grootste risico is voor bevolkingsgroei.

Waarom eigenlijk zouden de rijken, vooral de Amerikanen, zich meer moeten inspannen dan ze totnogtoe hebben gedaan? Sachs geeft hiervoor de volgende redenen. Ten eerste draagt minder wereldarmoede bij aan meer veiligheid voor de Verenigde Staten. Ten tweede betreft het een belofte: ook Amerikaanse regeringen hebben herhaaldelijk internationale toezeggingen gedaan, waaronder de 0,7 procentafspraken. Ten derde: 'We kunnen realistisch een wereld zonder extreme armoede voorzien vanaf het jaar 2025, omdat technologische vooruitgang ons in staat stelt te voorzien

in fundamentele menselijke behoeften op een mondiale schaal en om een marge boven basisbehoeften te bereiken die ongekend is in de geschiedenis' (p. 347). Ten vierde schrijft het programma van de Verlichting voor dat sociale vooruitgang universeel is, niet slechts Europees: de mensheid is essentieel gelijk en samenlevingen overal ter wereld zijn in staat te delen in economische vooruitgang. Sachs benadrukt dat in de Verlichting voor het eerst werd gewezen op de mogelijkheid van bewust sociaal handelen om menselijk welzijn te verhogen. Thomas Jefferson, filosofisch erfgenaam van John Locke en David Hume, maakte duidelijk dat politieke instituties geen theologische vanzelfsprekenheid hebben, maar menselijke constructies zijn die zó moeten worden ontworpen dat ze behoeften dienen als leven, vrijheid en geluk. Adam Smith betoogde dat ook de economie rationeel kan worden ingericht om aan menselijke behoeften te voldoen, wanneer de markt haar zegenrijke werk doet en de staat zijn verantwoordelijkheid neemt op het terrein van defensie, rechtspraak, infrastructuur en onderwijs. Immanuel Kant bepleitte dat politiek zelfstandige, economisch onderling hecht verbonden republieken de plaats zouden innemen van monarchieën en samen een – uiteindelijk mondiale - federatie van vrije staten vormen, zodat oorlog te veel persoonlijke offers gaat vergen en plaatsmaakt voor 'eeuwige vrede'. Marie-Jean Antoine Condorcet wees als volgeling van Francis Bacon op de voortdurend innoverende rol van wetenschap en technologie, evenals op het belang van publieke educatie. Die zullen leiden tot betere medische zorg, voeding en behuizing, een langer en gezonder leven, evenals tot zelfstandigheid, vermijding van oplichters en bijgeloof, morele goedheid, vrede en vooruitgang. Sachs concludeert: 'Het is onze adembenemende gelegenheid in staat te zijn om het Verlichtingsvisioen van Jefferson, Smith, Kant en Condorcet uit te dragen. Het werk van onze generatie kan worden gedefinieerd in Verlichtingstermen' (p. 351). Aldus is het doel een mondialisering van democratie, multilateralisme, wetenschap, technologie en op menselijke behoeften afgestemde economie – een 'Verlichte Mondialisering' (p. 358).

3 Easterly

In zijn *The White Man's Burden* richt William Easterly (2006a) zijn pijlen op de neiging van de 'hulpindustrie' – waarvan hij Sachs als prominent vertegenwoordiger ziet - utopische doelen te omhelzen en allesomvattende routekaarten te ontwerpen om die doelen te bereiken. Dergelijke gecentraliseerde planning heeft in de afgelopen vijftig jaar gefaald om ontwikkeling te bevorderen. De laatste vijftig jaar is geen enkel land uit de armoede

gekomen door ontwikkelingshulp. Het falen van eerdere grootse ontwikkelingshulpplannen, van de schoktherapie in de voormalige communistische landen en van de structurele aanpassingprogramma's van IMF en Wereldbank suggereert dat megahervormingen slecht uitwerken (Easterly 2006b). Hoe komt het toch, vraagt Easterly (2006a), dat 2,3 triljoen dollar ontwikkelingshulp zo slecht, met zo weinig effect is besteed, ondanks alle goede bedoelingen?

Volgens Easterly is de hoofdoorzaak van het misplaatste hulputopisme niet slechts een verkeerde *mind-set*, maar veeleer een typisch gebrek aan aansprakelijkheid en terugkoppeling. Om ervoor te zorgen dat de hulp de armen nu eindelijk eens bereikt en betere resultaten boekt, is een afscheid vereist van de traditionele benadering van planning op basis van *technical engineering*. Easterly wil dan ook geen zoveelste *big push* verdedigen, die slechts zou leiden tot een excessieve inzet van bureaucraten, dwingende planning van boven- en buitenaf en een houding van blanke superioriteit, en de noodzaak van voldoende kennis van lokale condities en historie en van lokale feedback miskent. 'Het juiste plan is om geen plan te hebben', luidt zijn credo. De 'planners' zullen moeten wijken voor 'zoekers': ondernemende mannen en vrouwen die van onderop en binnenuit een markteconomie laten werken, geholpen door het prijsmechanisme dat prikkels afgeeft en vraag en aanbod regelt. De vraag is niet: wat vereist het einde van de armoede van ontwikkelingshulp? 'De vaststelling van een vooraf gefixeerd (en hoogdravend) doel is irrationeel, omdat er geen reden is te veronderstellen dat het doel bereikbaar is tegen redelijke kosten met de beschikbare middelen' (p. 11). Easterly gruwet van Sachs' claim dat succes bij het beëindigen van de armoedeval veel gemakkelijker zal blijken dan het lijkt. De juiste vraag, aldus Easterly, is: wat kan hulp doen voor arme mensen? Twee dingen zijn nodig voor meer effectiviteit en doelmatigheid en vermijding van onbedoelde consequenties. Ten eerste moet een duidelijke aansprakelijkheid worden toegewezen bij een bepaald project. Donoren moeten verantwoordelijk worden gehouden voor hun bijdragen, opdat die tot de vereiste resultaten leiden. Ten tweede moet er meer terugkoppeling plaatsvinden. Uiteindelijk echter doen de armen het zelf. In de afgelopen vijftig jaar hebben diverse landen bewezen op deze wijze tot ontwikkeling te kunnen komen: Japan, de Aziatische 'tijgers', Chili, China en India – met de markt als het ideale vehikel voor aansprakelijkheid en feedback.

Easterly probeert zijn aanklacht tegen de hulpindustrie en zijn pleidooi voor pragmatischer hulpverlening nadrukkelijk te bouwen op filosofische inzichten over de economische en politieke complexiteit van samenlevingen en de imperfectie van menselijke kennis. Instemmend met Karl Popper zet Easterly (2006a; 2006b) zich af tegen *utopian social engineering* en bepleit hij *piecemeal democratic reform*. In aansluiting op Edmund Burke

zet hij zich af tegen ‘revolutie’ en bepleit hij ‘hervorming’. De neiging tot utopisch sociaal ingenieurschap ziet hij in uiteenlopende vormen terug bij de pogingen om Tanzania te ontwikkelen op socialistische voet; communistische vijfjaarplannen voor industrialisatie in de Sovjetunie en Oost-Europa; schoktherapie in de overgang van communisme naar kapitalisme; pogingen van Wereldbank en IMF om door structurele aanpassingsprogramma’s economieën in Afrika en Latijns Amerika te helpen ontwikkelen in de jaren 1980 en 1990; en – in de extreemste vorm – in militaire (humanitaire) interventie om slechte dictators te verdrijven en om andere samenlevingen te schoeien op de leest van het westers democratische kapitalisme. Het plan om een einde te maken aan de wereldarmoede laat alle pretenties van utopisch sociaal ingenieurschap zien. Daarentegen betreft de democratische politiek die Easterly voorstaat een zoektocht naar stapsgewijze verandering: bescheiden verbeteringen via *trial and error*. Volgens Friedrich Hayek – instemmend geciteerd door Easterly (2006a) – geldt: ‘Het is de bijzondere taak van de economische wetenschap om mensen te laten zien hoe weinig ze werkelijk weten over wat zij denken te kunnen ontwerpen’ (p. 269). De hulpindustrie negeert deze fundamentele inzichten. Zij beoordeelt haar inspanningen naar de omvang van de ingezette financiële middelen in plaats van de bereikte vooruitgang. En zij veronderstelt ten onrechte dat omdat ik heb gestudeerd en gewoond in een samenleving die op de een of andere wijze verbonden is met voorspoed en vrede, ik genoeg weet om voor andere samenlevingen voorspoed en vrede te kunnen plannen. Vandaar dat, aldus Easterly, de meeste hulp weggegooid geld is, niet bijdraagt aan economische ontwikkeling of zelfs de oorzaak is van verslechtering. De goedbedoelende planners zien door hun hoogmoed niet in dat onze kennis te beperkt en gefragmenteerd is om van bovenaf een formule voor ontwikkeling te kunnen opleggen. Nederiger projecten zijn geboden.

Uitgaande van de regel ‘doe bovenal geen kwaad’ (pp. 30 en 336) ziet Easterly ruimte voor verbetering via de zoekende benadering. De hulp zal van de armoede geen geschiedenis maken, maar kan niettemin nuttig zijn. Een mondiaal geleid utopisme ter ‘ontwikkeling [van arme landen in hun geheel als bijvoorbeeld] Ethiopië’ (p. 11) moet wel falen. Arme mensen vragen om niet-grootse, kleinschalige interventies die hun leven en dat van hun kinderen verbeteren.

4 Ethiek

De eerste vraag is of de posities van de twee economen zijn gebaseerd op helder en precies geformuleerde morele uitgangspunten, die bovendien politiek relevant zijn door een gebruik van consequentialistische argumenten ter bepaling van de goedheid en slechtheid van beleidsvormen.

Sachs (2005a, p. 329) stelt expliciet de vraag ‘why we should do it’ waarom wij als rijken ruimhartig ontwikkelingshulp zouden moeten verlenen om de mondiale armoede uit te bannen. In zijn antwoord beroept hij zich op het collectiefegoïstische argument van de Amerikaanse nationale veiligheid, maar met Bono’s steun behalve op het potentieel van de technologie toch vooral op de internationale afspraak 0,7 procent van het BNP te besteden aan ontwikkelingshulp en de kosmopolitische visioenen van vooraanstaande Verlichtingsfilosofen. Echter, dit leidt hooguit tot een (quasi-)juridische (staten moeten hun hulptoezeggingen aan andere staten nakomen, of dat de armen nu baat of niet) en verder algemene en vage utopische grondslag – een basis die ver verwijderd ligt van de politieke praktijk op korte en middellange termijn (Amstutz 2005). Sachs doet geen poging zijn positie van ‘effectieve ontwikkelingshulp aan de armen tegen draaglijke kosten’ te funderen op een richtinggevend, helder ethisch principe of richtinggevend set ethische principes (Opeskin 1996). Aldus laat Sachs niet overtuigend zien: (i) waarom precies de rijken, zoals hijzelf gelooft, een morele verplichting hebben de armen bij te staan; (ii) waarom de hulpverplichting (indien die bestaat) niet hoeft te leiden tot een uitbanning van *alle* armoede; (iii) tot hoever de hulpverplichting reikt indien de kosten van de uitbanning van de extreme armoede voor de rijken onverhoopt toch hoog zouden uitpakken (Singer 1972); (iv) dat meer (Amerikaanse) ontwikkelingshulp niet immoreel is zolang niet eerst meer materiële aandacht wordt besteed aan de noden van de armen in eigen land (bijvoorbeeld Brown 2007); (v) waarom de rijken niet verplicht zijn te streven naar een gelijkere mondiale welvaartverdeling (Beitz 1999), iets wat vanwege zijn kosmopolitische inspiratie een legitieme vraag is. Aldus blijft de ‘ethiek’ van Sachs te abstract.

Easterly baseert zijn pleidooi voor bescheiden, gerichte hulp wel op een helder ethisch fundament: ‘doe bovenal geen kwaad’. Op basis hiervan verwerpt hij een utopische ‘politiek van goede bedoelingen’ (Achterhuis 1999), waarvan Sachs’ ontwikkelingshulpvoorstel volgens hem een schoolvoorbeeld is. Inderdaad betreft het bij Easterly een fundamenteel moreel principe, dat van diepere betekenis is dan een mogelijke verplichting tot ‘goed doen’. Aldus is het een natuurlijk startpunt voor een persoonlijke ethiek (Frankena 1973) en past het samen met andere principes

goed in een medische ethiek (Beauchamp en Childress 2001). Echter, Easterly's ethisch principe is nauwelijks *politiek* relevant. Het lijkt naïef, is althans ontoereikend, in een zo ingewikkelde en onzekere sfeer als de (internationaal-)politieke. Bovendien is Easterly's principe moeilijk te verenigen met het epistemologische en politiekfilosofische *trial and error*-uitgangspunt van zijn held Popper (wat mogelijk verklaart dat Easterly zelf nergens de relevantie van zijn ethisch principe voor het politieke handelen verdedigt). Easterly's ethiek sluit zich geheel af voor een consequentialistische afweging en beoordeling van de pro's en contra's van beleidsmaatregelen en impliceert dat ontwikkelingshulp zelfs niet gegeven mag worden als het (veel) meer goed dan kwaad teweegbrengt voor de armen of (het negatief utilitarisme van Popper 1945) als het althans leidt tot de eliminatie van een (veel) groter kwaad voor de armen door een kleiner kwaad te creëren. Hoewel van het principe van geen kwaad doen zonder meer een sterke morele kracht uitgaat, kan het vanwege zijn rigiditeit onvoldoende leiding geven aan besluitvormers in de (internationaal)politieke praktijk van ontwikkelingshulp.

Easterly noch Sachs baseert het voorstel tot ontwikkelingshulpvernieuwing op een adequaat ethisch fundament. Een ethiek met leidinggevende kracht ontbreekt bij beiden.

5 Beleid

De tweede vraag is of bij beide economen sprake is van een adequaat beleidsfundament. Berusten de posities mede op een deugdelijke empirisch-politieke analyse van haalbaarheden en onhaalbaarheden, en van goede en slechte handelingsconsequenties, waarbij serieus is ingegaan op machtsverhoudingen en historische en culturele werkelijkheden?

Sachs (2005b) stelt dat Easterly's kritiek op de ontwikkelingshulp van de afgelopen decennia – weggegooid geld – miskent dat het grootste deel van het weinige Amerikaanse geld richting Afrika bestemd is geweest voor noodvoedselhulp en salarissen voor adviseurs, in plaats van voor investeringen in klinieken, scholen en dergelijke. De verwachting dat dit kan veranderen ten goede is volgens hem 'realistisch'. Niettemin vertrouwt Sachs wel erg op het Amerikaanse eigenbelang en de beloften van afspraken, technologie en Verlichting. Hij heeft weinig aandacht voor beleidskwesties.

Ten eerste verklaart Sachs onvoldoende waarom de grote plannen die eerder zijn bedacht het uiteindelijk niet hebben gered. Terecht stelt Easterly (2006b) dat Sachs voorbijgaat aan het feit dat al in de jaren vijftig en

zestig economen als W.W. Rostow een grootschalige aanpak bepleitten om landen uit de armoedeval te helpen via ontwikkelingshulp en alomvattende planning, en hierbij grote resultaten beloofden.

Ten tweede vraagt Sachs zich niet af wat de rijke landen ertoe beweegt ontwikkelingshulp te geven en hoe het komt dat sommige landen (relatief) royaler zijn dan andere. Vooral de Amerikaanse hulpmotivering vergt meer analyse dan Sachs biedt. Sachs (2005a) noteert zelf: 'De Amerikaanse hulp...is niet alleen zeer gering vergeleken met het Amerikaanse BNP en buitenlandse behoeften, maar het wordt gegeven in een vorm die weinig lange termijnhulp biedt. Het patroon is...een kenmerk geweest van het Amerikaanse hulpbeleid voor decennia'; en 'Amerikaanse politieke leiders en het brede publiek erkennen zelden dat de Amerikaanse regering herhaaldelijk internationale toezeggingen heeft gedaan om veel meer te doen dan de Verenigde Staten aan het doen zijn' (p. 337). Wat Sachs nalaat is de Amerikaanse terughoudendheid en de geschiedenis ervan te verklaren of begrijpen. Hij negeert een belangrijk, statistisch uitgebreid getoetst politiek-cultureel inzicht: *Left matters*. De Verenigde Staten verlenen hulp op basis van zowel humanitaire als strategische, geopolitieke motieven, en hun hulpverlening is relatief karig en weinig ontwikkelingsgericht mede vanwege hun individualistische cultuur van eigen verantwoordelijkheid en risico. De Europese hulp is mede gebaseerd op een 'socialistisch' motief en aldus ruimer, maar alleen in die landen waar de politieke cultuur traditioneel sterk links is – Noorwegen, Zweden, Denemarken en Nederland – heeft dit geleid tot hulpverlening in de buurt van de internationale 0,7 procentafpraak (Lumsdaine 1993; Noël en Thérien 1995; Kamminga 2004). Sachs' plan vereist op zijn minst een snelle verandering van de Amerikaanse (en deels ook Europese) politieke cultuur, wat onhaalbaar is zolang links politiek zo zwak vertegenwoordigd is en de samenleving enorme inkomensongelijkheden kent die de publieke opinie ertoe brengen eerst versterkte sociale programma's te eisen alvorens meer ontwikkelingshulp gerechtvaardigd te achten (Noël en Thérien 2002). Zo bezien zijn de door Sachs beoogde 'grote klappen' volstrekt irreëel. Voor de Verenigde Staten althans zal de gevraagde extra bijdrage – van 0,15/0,18 naar 0,7 procent van het BNP – voor louter ontwikkelingsgerichte hulp *beleidsmatig* waarschijnlijk wel degelijk een te grote uitdaging zijn. Kortom, Sachs' 'einde van de armoede' – politiek oogt futuristisch en is daarmee vanuit beleids-oogpunt te veeleisend.

Op het eerste gezicht lijkt Easterly's voorstel beleidsmatig adequaat: het benadrukt stapsgewijze veranderingen en oogt daarmee haalbaar. Toch wordt ook zijn hulpvernieuwingprogramma geplaagd door serieuze beleidsproblemen. Ten eerste: met zijn pleidooi voor louter vraaggestuurde hulp negeert ook Easterly de serieuze empirische vaststellingen dat ont-

wikkelingshulp grotendeels ontspringt aan een linkse binnenlandse politiek en dat de Amerikaanse hulp deels geopolitiek wordt gemotiveerd (cf. echter Bieckmann 2007).

Ten tweede erkent Easterly onvoldoende dat de diepgewortelde utopische motivatie achter ontwikkelingshulpverlening sterk remmend werkt op de mogelijkheid tot beleidsverandering in de door hem gewenste richting. Anders gezegd: Easterly (2006a) beseft onvoldoende de beleidsbetekenis van zijn eigen constatering dat de ontwikkelingshulp sinds het 'stoutmoedig nieuw programma' van de Amerikaanse president Harry Truman uit 1949 tot en met de VN-millenniumdoelen en Sachs' anti-armoedepan vanaf de jaren vijftig en zestig de vorm is geweest van de westerse utopie om 'de Rest' tot ontwikkeling te brengen met westerse technologische en economische middelen. Easterly beseft wel dat er een reden is waarom ontwikkelingsactiviteiten zich steeds richten op nieuwe utopische doelen: perfecte, totale oplossingen inspireren mensen en slaan daarom aan. Maar hij vergeet dat juist daarom sobere analyses en pleidooien voor nederigheid zelden tot grootschalig maatschappelijk enthousiasme leiden, zelfs al zouden voortdurend tastbare resultaten van projectfondsen voor mensen in nood voldoende moeten zijn om motivatie te bewerkstelligen. Zo is het nauwelijks voorstelbaar dat Bono en Bob Geldof hun 'maak armoede geschiedenis'-slagzin zouden wijzigen in 'laten we de kleine dingen doen die werken'. Veeleer dan zich te verbinden aan Easterly's pragmatische benadering zouden de musici zich gaan inzetten voor een alternatief wereldredend project (wellicht een klimaatkruistocht). Aldus kan Easterly's voorstel waarschijnlijk niet het wensdenken van de hulpindustrie vervangen zonder tevens de politieke sponsors weg te jagen. Zijn betoog stuit hier op een belangrijke tegenspraak: juist dan kunnen kleine praktische projecten moeilijk effectief zijn qua armoedevermindering. De implicaties van Easterly's analyse zijn revolutionair: een afscheid van de heersende gedachte dat donorgeld wezenlijk kan bijdragen aan de ontwikkeling van landen en daarmee ook van het begrip 'ontwikkelingshulp' (Møller 2007). Op zijn manier denkt ook Easterly niet met beleidsmakers mee maar levert externe kritiek, zodat zijn voorstel geen 'stapsgewijze verandering' behelst ten opzichte van de huidige beleidspraktijk (anders dan idealiter ten opzichte van de huidige armoedesituatie). Hoe kan het ook anders: Easterly (2006a) zelf bedoelt zijn voorstel als een beleidsbreuk (gebaseerd op het 'doe bovenal geen kwaad'-principe), maar ook lijkt het afschaffen van ontwikkelingshulp de uiteindelijk logische, zij het onrealistische consequentie. Gezien de politiekhistorische setting van ontwikkelingshulp – waarin hulp en 'planning' met elkaar zijn vervlochten – is het naïef te verwachten dat 'het machtsevenwicht' kan worden verschoven 'van Plan-

ners naar Zoekers' (p. 12).³ Easterly bepleit 'hervorming' in plaats van 'revolutie', maar het is juist zijn conservatieve insteek die zijn benadering revolutionair maakt. Kortom, ook Easterly's voorstel gaat beleidsmatig uiteindelijk mank aan utopistische veeleisendheid.

Sachs noch Easterly bouwt het voorstel tot hulpvernieuwing op een adequate beleidsgrondslag. Beiden negeren het gebrek aan draagvlak ervoor. Beiden vergeten dat de wens om met slechts weinig geld een significante vermindering van de wereldarmoede te bereiken, hoe irrealistisch ook, diep verankerd zit in westerse politieke culturen.

6 Conclusie

Zowel Sachs als Easterly biedt geen politiek-ethisch adequate basis voor het gedane voorstel tot ontwikkelingshulpvernieuwing. Beider voorstellen kunnen geen zinvolle leiding geven aan het hulppolitieke handelen, voornamelijk omdat zij het domein van de politiek verwaarlozen door een te sterke nadruk op ontwikkelingshulp als een economische dan wel technologische kwestie. Politiek zijn beide benaderingen utopistisch. Bij Sachs bestaat te weinig aandacht voor de eisen van ethiek en beleid. Misschien kan Sachs alsnog duidelijk maken dat de doelstelling van extreme armoedevermindering ethisch de leidraad voor de internationale politiek moet zijn. Echter, met zijn twintigjarenplan tegen de extreme armoede overvraagt hij de politiek. Ook Easterly's 'disutopisme' is utopistisch. Geen kwaad doen is geen adequaat ethisch richtsnoer voor ontwikkelingshulp als vorm van politiek handelen, en het conservatieve pragmatisme dat deze benadering kenmerkt heeft uiteindelijk revolutionaire consequenties. De internationale gemeenschap doet er verstandig aan geen van deze twee ontwikkelingshulpvoorstellen over te nemen. De toekomst van de ontwikkelingshulp dient niet te worden gebaseerd op een naïeve toepassing van kosmopolitische vergezichten of apolitieke morele principes, maar te worden gezien vanuit een houding van behoedzaamheid waarbinnen heldere en relevante ethische beginselen worden gekoppeld aan analyses van macht en afhankelijkheid.

³ Typerend is dat de Nederlandse minister voor Ontwikkelingssamenwerking, Bert Koenders (2007), in een recente lezing zijn instemming betuigde met Easterly's oproep voor *piecemeal social engineering* in plaats van *utopian social engineering* en voor zoekers, maar daar onmiddellijk aan toevoegde dat het gaat om de 'vertaling van het dynamisme van de armen in plannen aan de top'.

Auteurs

Menno R. Kamminga is universitair docent bij de afdeling Internationale Betrekkingen en Internationale Organisatie van de Rijksuniversiteit Groningen. E-mail: m.r.kamminga@rug.nl. De auteur studeerde landbouweconomie en theologie, en promoveerde op een proefschrift over ethiek en nationalisme. Hij bedankt Irma van Dijk en een referent van TPEdigitaal voor hun commentaar.

Literatuur

- Achterhuis, H., 1999, *Politiek van goede bedoelingen*, Boom, Amsterdam.
- Amstutz, M.R., 2005[1999], *International Ethics: Concepts, Theories, and Cases in Global Politics*, Rowman and Littlefield, Lanham.
- Beauchamp, T.L. en J.F. Childress, 2001[1979], *Principles of Biomedical Ethics*, Oxford University Press, New York.
- Beitz, C.R., 1999[1979], *Political Theory and International Relations*, Princeton University Press, Princeton, N.J.
- Bieckmann, F., 2007, Geen hulp, maar vrijheid: Interview met William Easterly, *Vice Versa Online*, vol. 41(5): http://www.viceversaonline.nl/index.php?page=30_30_3_4&viceversaissueId=23.
- Brown, C., 2007, Tragedy, 'tragic choices' and contemporary international political theory, *International Relations*, vol. 21(1): 5-13.
- Carr, E.H., 2001[1939], *The Twenty Years' Crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*, Palgrave Macmillan: Houndmills, Basingstoke.
- Easterly, W., 2006a, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, The Penguin Press, New York.
- Easterly, W., 2006b, The big push déjà vu: Review of Sachs, *The End of Poverty*, *Journal of Economic Literature*, vol. 44(1): 96-105.
- Easterly, W., 2006c, Author's response to Sachs' review: http://www.nyu.edu/fas/institute/dri/Easterly/File/Easterly_response_to_Jeffrey_Sachs_the_Lancet.pdf.
- Frankena, W.K., 1973[1963], *Ethics*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.
- Gustafson, J.M., 1988, *Varieties of moral discourse: Prophetic, narrative, ethical and policy*, The Stob Lectures 1987-88, Calvin College and Seminary, Grand Rapids, Mich.
- Hoffmann, S., 1999[1995], *The Political Ethics of International Relations* in Rosenthal, J. (ed.), *Ethics and International Affairs: A Reader*, Carnegie Council on Ethics and International Affairs/Georgetown University Press, Washington D.C.
- Kamminga, M.R., 2004, Morele visie in de internationale politiek? Over de betekenis van ontwikkelingshulp, *Vrede en Veiligheid*, vol. 33(4): 538-556.

- Koenders, B., 2007, Democracy and development, slotlezing in de Democracy and Development lezingenserie 2006-2007, Society for International Development, <http://www.minbuza.nl/nl/actueel/speeches,2007/09/Democracy-and-Development.html>.
- Krueger, D.A., 1991, Reappropriating twentieth century Christian economic ethics for a post-socialist emergent global capitalist economic order, paper voor de conferentie Religion and the Resurgence of Capitalism, Universteit van Lancaster, 14-17 juli 1991.
- Lumsdaine, D.H., 1993, Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime, 1949-1989, Princeton University Press, Princeton, N.J.
- Møller, J., 2007, Paradise lost: Review of Easterly, The White Man's Burden, *Acta Politica*, vol. 42(4): 469-472.
- Noël, A. en J.-P. Thérien, 1995, From domestic to international justice: The welfare state and foreign aid, *International Organization*, vol. 49(3): 523-553.
- Noël, A. en J.-P. Thérien, 2002, Public opinion and global justice, *Comparative Studies*, vol. 35(6): 631-656.
- Opeskin, B.R., 1996, The moral foundations of foreign aid, *World Development*, vol. 24(1): 21-44.
- Pardo, P., 2007, The basic question: Has foreign aid ever lifted any country out of poverty? Sachs versus Easterly, vertaald in het Engels door Tobias Pfitze, http://www.nyu.edu/fas/institute/dri/Easterly/File/ElMundoArticle_052607.pdf.
- Popper, K.R., 1945, *The Open Society and its Enemies*, vol. 1, Routledge & Kegan Paul, London.
- Sachs, J.D., 2005a, *The End of Poverty: How We Can Make it Happen in Our Lifetime*, Penguin Books, London.
- Sachs, J.D., 2005b, Up from poverty: Reply to Easterly, *Washington Post*, 27 maart: BW12.
- Sachs, J.D., 2006, How to help the poor: Piecemeal progress or strategic plans? Review of Easterly, The White Man's Burden, *The Lancet*, vol. 367(9519): 1309-1310.
- Singer, P., 1972, Famine, affluence, and morality, *Philosophy & Public Affairs*, vol. 1(3): 229-243.
- Singer, P., 2002, *One World: The Ethics of Globalization*, Yale University Press, New Haven/London.
- Smidt van Gelder, P., 2008, Alle armoede de wereld uit: Bespreking van Easterly, The White Man's Burden en Sachs, The End of Poverty, *Socialisme & Democratie*, vol. 65(1/2): 65-67.
- Walzer, M., 1973, Political action: The problem of dirty hands, *Philosophy & Public Affairs*, vol. 2(2): 160-180.