



11.11.11

VECHT MEE TEGEN ONRECHT

McMexicano - Flickr

De EU en de differentiëring van de ontwikkelingslanden

Beleidsdienst 11.11.11

Juli 2012

Voorwoord

Met de komst van een aantal groeilanden stellen veel ge-industrialiseerde landen zich vragen bij de opdeling 'industrieland' en 'ontwikkelingsland'. Zeker de Europese Unie is steeds minder geneigd om ontwikkelingslanden met een groeiend inkomen en concurrentievermogen nog als ontwikkelingsland te beschouwen. Meer zelfs, de Europese Commissie wil al lang af van de klassieke opdeling ontwikkelingslanden en minst ontwikkelde landen (MOL's). Concreet betekent dit dat men op zoek gaat naar een nieuwe opdeling/categorisering van landen of, in het jargon: een nieuwe 'differentiëring'.

Bij deze nieuwe differentiëring blijft het niet bij naamkaartjes. Nieuwe categorieën brengen ook andere behandelingen en verwachtingen met zich mee. Vaak gaat het bij nieuwe differentiëring over een minder gunstige schikkingen van voordelen, rechten en plichten.

Dit proces komt recent in verschillende beleidsdomeinen bovendien. Vandaag merken we dat de Europese Unie begonnen is om een éézijdig nieuwe differentiëring aan te brengen op terreinen waar ze de beslissingen zelf kan nemen. Hierbij denken we aan eenzijdige handelsvoordelen en ontwikkelingshulp. Ook op de internationale scène, zoals binnen de Wereldhandelsorganisatie en op klimaat-

conferenties, streeft ze ernaar om de groep van de ontwikkelingslanden verder onder te verdelen. Telkens is de verantwoording dubbel: "sommige landen hebben een voordelige aanpak niet meer nodig en kunnen meer verantwoordelijkheid nemen", en "op die manier komen meer middelen beschikbaar voor de meest behoeftige landen". En telkens opnieuw botst ze op verzet van ontwikkelingslanden die er een verdeel-en-heers strategie in zien.

Op zich heeft 11.11.11 geen probleem met een gedifferentieerde aanpak: we pleiten er al lang voor dat ontwikkelingslanden benaderd worden volgens hun *noden en capaciteiten*. Toch is dit momenteel niet dé toetssteen van de Europese differentiëring ten aanzien van ontwikkelingslanden. Vandaag zien we dat heel wat bijkomende overwegingen meespelen. Overwegingen die in het voordeel spelen van de EU zoals besparingen op uitgaven, verminderde Europese inspanningen of betere markttoegang voor Europese uitvoer en investeringen.

Voor ons is het duidelijk: het zijn de noden en capaciteiten van ontwikkelingslanden die de doorslag moeten geven in een differentiëringsbeleid. Differentiëring mag geen alibi zijn om minder te doen, het moet vooral een manier zijn om beter te doen.

HOOFDSTUK 1

Algemeen kader

Het begrip

Differentiëring tussen landen kan afhankelijk van het beleidsdomein en fora, verschillende vormen aannemen. Toch gaat het in se over het krijgen van meer of minder voordelen en/of het moeten opnemen van meer of minder verplichtingen. Op zich lijkt niets mis met differentiëring. Het lijkt logisch dat men ook in internationale verhoudingen rekening houdt met de specifieke aard, noden en mogelijkheden van landen en bevolkingsgroepen.

Begripsmatig zit er wel een spanning tussen differentiëring, het universeel recht op ontwikkeling, het gelijkheidsprincipe en het principe van non-discriminatie. Het non-discriminatieprincipe duwt alvast in de richting van een zo eenvormig mogelijke behandeling voor alle landen. Hieruit concluderen dat alle landen dezelfde rechten en plichten moeten krijgen, ongeacht de situatie waarin een land zich bevindt, is volgens 11.11.11 de verkeerde conclusie. 11.11.11 vertrekt vanuit het recht op ontwikkeling voor iedereen en net hierin mag niet gediscrimineerd worden. Dit kan dan ook betekenen dat landen op een verschillende manier behandeld moeten worden als dat het recht op ontwikkeling kan garanderen. Of zoals het gelijkheidsbeginsel stelt: gelijke behandeling in gelijke situaties en ongelijke behandeling in ongelijke situaties. Dit is cruciaal voor landen die – door historische of andere redenen – kampen met structurele handicaps waardoor ze bij een gelijke behandeling in een veel

minder gunstige positie staan en zo het recht op ontwikkeling voor hun bevolking niet kunnen verzekeren.

In het verleden was precies dat de reden om bilateraal, maar ook in internationale akkoorden een voorkeurbehandeling toe te staan aan ontwikkelingslanden. Een voorbeeld hiervan is het 'special and differential treatment' bij de GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) en de Wereldhandelsorganisatie, een veralgemeend preferentiesysteem voor ontwikkelingslanden of vergaande kwijtscheldingen voor lage inkomenslanden.

Veranderende internationale verhoudingen

Het huidige differentieeringsdebat speelt zich ondertussen af in een heel andere context en heeft bijgevolg een andere inhoud. De traditionele economische machtsblokken (in grote lijnen de oude OESO-landen) gaan er meer en meer van uit dat de onderlinge verschillen tussen ontwikkelingslanden te groot zijn geworden om hen allemaal op dezelfde manier te behandelen. Ze stellen dat een aantal ontwikkelingslanden in de voorbije decennia een economische capaciteit hebben opgebouwd die die van de oude economische machten evenaart en potentieel overtreft. De conclusie is al gauw dat dergelijke landen niet zomaar verder beroep kunnen doen op voorkeursbehandelingen die hun in het verleden op vlak van hulp, handel, schuldkwijtschelding,... zijn toegezegd.

	GDP						Exports		Imports	
	In constant dollars (2005)		In current dollars		In PPP		In current dollars		In current dollars	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
United States	28.6	26.1	30.9	23.1	23.5	19.5	12.1	8.4	18.9	12.8
EU	31.9	28.5	26.4	25.8	25.0	20.4	38.0	33.9	37.7	34.2
Japan	10.9	9.3	14.5	8.7	7.6	5.8	7.4	5.1	5.7	4.5
DEEs	18.5	25.8	20.3	34.2	37.2	47.9	31.9	41.8	28.8	39.1
Argentina	0.4	0.5	0.9	0.6	0.8	0.9	0.4	0.5	0.4	0.4
Brazil	2.0	2.2	2.0	3.3	2.9	2.9	0.9	1.3	0.9	1.2
China	3.6	7.6	3.7	9.3	7.1	13.6	3.9	10.4	3.4	9.1
India	1.5	2.4	1.5	2.6	3.7	5.5	0.7	1.5	0.8	2.1
Indonesia	0.6	0.8	0.5	1.1	1.2	1.4	1.0	1.0	0.6	0.9
Mexico	2.0	1.8	2.1	1.6	2.5	2.1	2.6	2.0	2.7	2.1
South Africa	0.5	0.6	0.4	0.6	0.7	0.7	0.5	0.6	0.5	0.6
Turkey	1.0	1.1	0.8	1.2	1.2	1.3	0.4	0.8	0.8	1.2

Bron: IMF economic outlook 2012 hernomen in Akyüz, Y.(2012), The staggering rise of the south? Genève: South Centre.

Dat een aantal ontwikkelingslanden er economisch stevig op vooruitgegaan zijn, is correct. Dat blijkt gedeeltelijk uit onderstaande cijfers. DEE staat er voor Developing and Emerging Economies.

Tabel:

Aandeel van de Zuid-Zuid handel in de wereldhandel

	2000-2001	2006-2007	2009
Z-Z als aandeel wereldhandel			
export	10,2 procent	15,0 procent	17,7 procent
import	9,6 procent	14,1 procent	16,1 procent
handel	9,9 procent	14,5 procent	16,9 procent
Aandeel Aziatische OL in Z-Z handel			
export	79,8	79,8	80,3
import	71,6	69,3	68,5
handel	75,7	74,6	74,4
Aandeel China in Z-Z handel			
export	35,1	40,8	41,6
import	36,9	37,8	38,4
handel	36,0	39,3	38,4
aandeel Z-Z handel van Zuid buiten Azië			
export	20,2	20,2	19,7
import	28,4	30,7	31,5
handel	24,3	25,4	25,6

Bron: ADB, Asian development outlook 2011, hernoemen in Akyüz, Y. (2012), *The staggering rise of the south?* Genève: South Centre.

Inkomen en handel zijn slechts een paar van de belangrijke economische indicatoren. Om een juist beeld te krijgen van de economische capaciteit van het land, moeten nog andere toegevoegd worden zoals de betalingsbalans, de overheidsschuld, het overheidsbudget, de deviezenvoorraad, de industrialisatiegraad, de positie in internationale bedrijfsnetwerken, de graad van invulling van sociale behoeftes, enz.. . Het blijft ook belangrijk om de meeste van deze economische prestaties te koppelen aan de grootte van de bevolking van de betrokken landen. India heeft zijn aandeel in het wereldinkomen opgedreven tot 2,5 procent (of zelfs meer dan 5 procent als je corrigeert voor koopkrachtpariteit). Maar met ongeveer een vijfde/een zesde van de wereldbevolking zitten ze nog ver onder hun 'normaal' aandeel. Uit de cijfers blijkt duidelijk hoe ongelijk de 'expansie' zelfs binnen de groep van de groei landen is, en hoe sterk de impact van het Chinese aandeel doorweegt. Tot nu toe is China het enige ontwikkelingsland dat echt een economische impact heeft op het globaal niveau (bijvoorbeeld op het internationaal prijsniveau van een aantal grondstoffen).

Bij het South Centre, een kleine denktank van de ontwikkelingslandengroep, komen ze alvast tot de conclusie dat de spectaculaire groei in de *emerging countries* of groei landen niet zozeer toe te schrijven is aan verbetering van de economische basiselementen, maar eerder aan een aantal uitzonderlijk gunstige omstandigheden in de wereldeconomie die nog altijd wordt aangedreven door een onhoudbaar economische beleid in de ontwikkelde economieën. Zelfs voor China worden de mirakelcijfers gerelativeerd. De groei van het land werd in de eerste fase grotendeels gedragen door een snelle toename van export naar westerse landen, en in een tweede fase door een kwetsbare boom van buitenlandse investeringen. Geen van beide lijkt duurzaam of door anderen te kopiëren. Volgens het South Centre wordt de groei pas stabiel (en betrouwbaar) als die minder afhankelijk wordt van buitenlandse markten, van mobiele kapitaalstromen en van inkomsten uit grondstoffen.

Bovendien vertellen de cijfers ons dat vandaag ongeveer zeventig procent van de extreem armen in middeninkomenslanden leven. Volgens sommigen zou dit dankzij de economische groei verminderen tot tien procent binnen twintig jaar. Een conclusie die getrokken wordt op basis van een heel eenzijdige extrapolatie van enkele macro-economische cijfers.¹ De massale armoede in middeninkomenslanden zou als het ware vanzelf verdwijnen. Een recente studie van de OESO over de 'Middle Income Trap' leert ons echter dat het heel prematuur is om de ontwikkeling in een aantal Zuid-Oost Aziatische landen zonder meer te extrapoleren naar de rest van de middeninkomenslanden.² Amartya Sen en Jean Drèze wijzen dan weer op dat de armoedevermindering in India helemaal niet de sterke economische groei volgt die dat land de voorbije jaren heeft gekend.³

In het kader van deze nota over differentiëring is het dan maar de vraag of de economische vooruitgang van ontwikkelingslanden al stevig, duurzaam en ver genoeg gevorderd is om over te gaan naar een sterke herschikking van internationale rechten en plichten. Een bijkomende vraag hierbij is of een categorisering enkel op basis van economische criteria wel de juiste manier is.

Op verschillende fora

Differentiëring in de behandeling van landen zien we, in de ruime zin van het woord, overal opduiken. Een voor de hand liggend voorbeeld is de bilaterale ontwikkelingssamenwerking. België kiest voor achttien concentratielanden waarmee het een intensieve samenwerking opzet. Het doet dat op basis van criteria zoals inkomen en relevantie van de Belgische inbreng. Het betekent dat België deze achttien landen op een andere manier behandelt als de rest van de groep ontwikkelingslanden.

- 1 Chandy, L. and Gertz, G (2011), *Poverty in Numbers : The Changing State of Global Poverty from 2005 tot 2015* Washington, The Brookings institution, Policy Brief 2011-01
- 2 Jankowska A., Nagengast A., Ramón Perea J. (2012), *Product Space and the Middle-Income Trap: comparing Asian and Latin American Experiences*, Paris, OECD Development Centre Working Paper No.311
- 3 Drèze J. and Sen A. (2011), *Is India Goed Bezig*, Brussel, Mo* Paper 61

Maar ook in heel wat multilaterale instellingen is een gedifferentieerde behandeling voorzien. De Verenigde Naties liggen aan de bron van aparte landencategorieën. Zo werken zij met de groep van de Minst Ontwikkelde Landen (MOL's), de groep van landen zonder uitweg naar zee en de kleine eilandstaten. Ook in andere multilaterale instellingen zien we differentiëring opduiken. In de Wereldhandelsorganisatie is een geprivilegieerde behandeling voorzien van ontwikkelingslanden: het 'special and differential treatment' dat in regels is vastgelegd. In de Wereldbank maakt men onderscheid tussen landen die leningen kunnen ontvangen van IDA (International Development Association), het luik voor goedkope leningen en landen die alleen kunnen beroep doen op 'gewone' wereldbankkredieten. De OESO (de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) heeft naast alle normen en criteria die zij vastlegt in verband met erkenning van landen en bijdrages ook een bindende consensus over het mengen van concessionele (onder marktprijs) en gewone kredieten en voor welke landen die mogen dienen. Dit zijn maar enkele voorbeelden van waar met landencategorieën en verschillende behandeling gewerkt wordt.

Op verschillende beleidsterreinen

In deze discussiepaper kijken we specifiek naar differentiëring binnen volgende beleidsdomeinen: ontwikkelingssamenwerking, handel en klimaat. Maar ook binnen andere beleidsdomeinen worden landen en landencategorieën, al dan niet systematisch, op verschillende manieren behandeld.

Een voorbeeld hiervan is schuldkwijtschelding. Of en hoeveel schuldkwijtschelding ontwikkelingslanden in de voorbije twintig jaar hebben gekregen werd sterk bepaald door

de landencategorie waartoe ze behoorden. Eind jaren zeventig was al een oproep binnen de VN (Unctad) om de schuld van Minst Ontwikkelde landen kwijt te schelden. De schuldkwijtscheldingsmenu's die later werden bedacht (Trinidad Terms, Houston Terms,...) waren telkens afgestemd op een specifieke landencategorie. De HIPC-aanpak (het schuldeninitiatief voor arme landen met zware schuldenlast), misschien wel het belangrijkste kader voor schuldkwijtschelding tot nu toe, was voorbehouden voor lage inkomenslanden die aan een set van specifieke economische en financiële criteria voldeden.

Differentiëring gebeurt ook op basis van geografische criteria. De samenwerkingsovereenkomsten tussen de EU en de ACS-landen (Afrika, Caraïben en Stille Oceaan), en de EU-akkoorden met landen in het Middellandse zee gebied zijn daarvan belangrijke voorbeelden. Maar ook andere donoren, zoals de Verenigde Staten hebben aparte akkoorden met en regelingen voor specifieke landen en landengroepen. Echt verwonderlijk is dat niet. Geografische nabijheid en ligging lopen vaak samen met economisch en/of strategisch belang. Het beleid van de EU en de VS, maar ook van andere landen zoals China, wordt minstens gedeeltelijk daardoor bepaald. Ook hier kan het lijstje verder worden aangevuld: denk maar aan patentregelingen met betrekking tot geneesmiddelen, akkoorden op basis van taal (de 'francophonie') of gemeenschappelijk koloniaal verleden (het Commonwealth).

Hoewel differentiëring in vele fora en beleidsdomeinen aan de oppervlakte komt drijven, richt deze nota zich op het eigen Europese differentiëringsbeleid. In volgend hoofdstuk gaan we dieper in op de aanpak van de Europese Unie met betrekking tot differentiëring binnen het hulpdebat, het handelsdebat en de klimaatonderhandelingen.

HOOFDSTUK 2

De EU op zoek naar een nieuwe differentiëring van ontwikkelingslanden

2.1.Hulp

Het is niet altijd duidelijk wat differentiëren in het hulpbeleid betekent. Enerzijds kan het gaan over de keuze om al dan niet minder of zelfs geen hulp meer toe te kennen aan bepaalde categorieën van ontwikkelingslanden. Anderzijds kan het gaan over het naar voor schuiven van verschillende prioriteiten, doelstellingen en hulpmodaliteiten naargelang de situatie en de politieke en economische analyse van een land. Het debat hierrond speelt dus op twee niveaus. Enerzijds het differentiëren naargelang een land in aanmerking komt voor hulp en anderzijds differentiëren naargelang de concrete toewijzing van hulp. Dit eerste niveau (de vraag over al dan niet in aanmerking komen voor hulp) is het laatste jaar prominenter naar voor gekomen in het Europees ontwikkelingsbeleid.

De huidige Europese Consensus

Differentiëring is zeker geen nieuw concept in het Europees ontwikkelingsbeleid. De "Europese Consensus" van 2006⁴, het basisdocument voor Europese ontwikkelingsbeleid goedgekeurd door de Raad, Commissie en Parlement, stelde al duidelijk

"De EU blijft ook streven naar ondersteuning van de ontwikkeling ten gunste van de armen in middeninkomenslanden (MIC's), vooral de lagere middeninkomenslanden, en onze ontwikkelingshulp aan alle ontwikkelingslanden zal worden toegespitst op de armoedebestrijding in al haar facetten tegen de achtergrond van duurzame ontwikkeling".

Volgens deze consensus komen alle ontwikkelingslanden in aanmerking voor Europese ontwikkelingshulp, maar toch wordt de prioriteit reeds gelegd bij de minst ontwikkelde- en lage inkomenslanden. Tegelijk moet gekeken worden naar waar lidstaten van de EU de grootste meerwaarde leveren en waar lidstaten een comparatief voordeel hebben. Zo kan het zijn dat net door een relatief kleine investering in bilaterale hulp aan middeninkomenslanden een grotere impact wordt gerealiseerd dan door een gelijkaardige investering in een laag inkomensland of minst ontwikkeld land.

Een groot probleem in de praktijk is echter dat de differentiëring voor alle instrumenten voor externe actie van de EU

4 Publicatieblad van de Europese Unie, (2006), Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union Development Policy: 'The European Consensus' *THE EUROPEAN CONSENSUS ON DEVELOPMENT The development challenge* (2006/C 46/01).

momenteel niet op een overzichtelijke manier gebeurt⁵. Voor het Europees Ontwikkelingsfonds (EDF) gebeurt differentiëring voor de toekenning van hulp (allocatie) nog enigszins op een transparante manier, hoewel het systeem vrij complex is. Voor andere instrumenten lijkt het of de beslissingen ad hoc genomen worden en in eerste plaats op basis van politieke motieven.

De toekomstige Agenda

De criteria om in de toekomst in aanmerking te komen voor hulp worden o.a. gedefinieerd in het voorstel van de Europese Commissie (EC) voor het toekomstige financieringsinstrument voor ontwikkeling (Development Cooperation Instrument of DCI voorstel 2014-2020)⁶. De bedoeling van het gebruik van deze criteria, aldus de EC, is om hulp in te zetten waar *het meest nodig is* en waar de *impact* het grootst kan zijn. Deze criteria zijn de volgende:

- Meer dan 1 procent van het wereldwijde BNP of hoge middeninkomenslanden volgens de OESO/DAC lijst (principe);
- De Human Development Index, de Economic Vulnerability Index, en als additionele criteria: hulpafhankelijkheid, economische groei, en buitenlandse directe investeringen;
- Betrouwbaarheid van beschikbare data⁷.

Deze criteria toepassen betekent dat volgende landen niet langer in aanmerking komen voor bilaterale hulp van de EC vanaf 2014: zeventien hoge middeninkomenslanden (Argentinië, Brazilië, Chili, China, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Kazachstan, Iran, Malaysia, Maldiven, Mexico, Panama, Peru, Thailand, Venezuela en Uruguay) en twee grote lage middeninkomenslanden met meer dan 1 procent van het wereldwijde BNP (India en Indonesië). Dit wil niet zeggen dat de EU niet langer een strategische relatie wil aangaan met deze landen onder een "vernieuwd partnerschap". Het wil ook niet zeggen dat deze landen niet meer in aanmerking zouden komen voor thematische financiering. In het bijzonder, net als in het klimaat- en handelsdebat, worden opkomende economieën zoals China, Brazilië en India meer en meer gezien als partners van de EU om globale uitdagingen aan te pakken.

5 Geografische instrumenten EDF, DCI, ENPI en thematische instrumenten meer info: http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/thematic_en.htm

6 European Commission, (2011), *Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a financing instrument for development cooperation*, Brussels, COM(2011) 840 final 2011/0406 (COD) (article 3)

7 Dit zorgt voor flexibiliteit bij de EU instituties om een land toch in aanmerking te houden ondanks andere criteria zijn vervuld (zoals BNI, etc.). Cuba zou bv omwille van deze reden toch in aanmerking blijven voor bilaterale hulp.

Voor landen die in aanmerking komen voor het nabuurschapsinstrument (ENPI) wordt een 'more for more' aanpak bepleit. Hoe meer politieke hervormingen hoe meer bijstand mogelijk wordt.

Hoe differentiëring zal worden toegepast voor het EDF is tot op vandaag niet duidelijk. Het proces verloopt anders dan bij de andere instrumenten voor externe actie. Omdat het over een intergouvernementeel fonds gaat, bevindt dit fonds zich buiten de algemene begroting. De Europese lidstaten beslissen dus hoe het interne akkoord voor het toekomstige fonds eruit zal zien. Wel is duidelijk dat ook tussen de landen die momenteel in aanmerking komen voor het EDF een verschillende behandeling zal worden doorgevoerd.

Tot slot zijn er criteria voor het toekennen van hulp opgesomd in de *Agenda for Change* (de nieuwe visie van de Europese Unie op ontwikkelingsbeleid). Deze criteria zijn de volgende: (1) noden van het land, (2) capaciteiten van het land, (3) engagementen en (4) prestaties van het land en (5) potentiële impact voor de EU. De criteria moeten in de eerste plaats garanderen dat de hulp die EU instituties beheren, een maximale impact heeft en dat ze waar voor hun geld krijgen.

Gevolgen van deze agenda

Een van de onmiddellijke gevolgen van de introductie van dit principe in het beleid en zijn uitvoeringsinstrumenten is dat hulp niet meer zal voorkomen in geografische samenwerking met meer geavanceerde ontwikkelingslanden. Dit zijn landen die gestaag groeien of die volgens de Commissie genoeg eigen middelen hebben. De eersten die in deze aanpak worden gevisieerd zijn middeninkomenslanden (met andere woorden de meeste landen die onder de DCI en ENPI vallen). Driekwart van de 1,3 miljard armen die onder de 1,05 \$/dag armoedegrens leven wonen echter in middeninkomenslanden. Slechts één kwart in de armste landen (waarvan meestal in Afrika). Het is betwistbaar dat sommige middeninkomenslanden voldoende middelen hebben om zelf armoede onder hun bevolking te bestrijden gezien hun beperkte eigen publieke budgetten.

Het is duidelijk dat het partnerschap met deze landen best evolueert. Dit mag echter geen excuus zijn om niet te voldoen aan de verplichting om armoede te bestrijden en het recht op ontwikkeling te verzekeren voor iedereen. We erkennen dat er nood is aan nieuwe relaties met deze landen. Relaties die gebaseerd zijn op gemeenschappelijke waarden en normen, wederzijds respect en wederkerigheid. Maar we moeten ook erkennen dat rechten, werkgelegenheid, sociale bescherming en welzijn niet eenvoudigweg zullen voortvloeien uit economische groei en stijging van het BNP. Hiervoor zal nog steeds samenwerking, en indien nodig hulp, noodzakelijk blijven.

De echte impact van de nieuwe differentiëringsaanpak is momenteel moeilijk in te schatten omdat er geen definitie bestaat van wat een 'meer geavanceerd ontwikkelingsland' is. Ook is het niet duidelijk hoe verschillende criteria zich onderling verhouden. Omdat een erg diverse groep landen worden gevisieerd, zal het erg complex zijn om een eerlijk, effectief en flexibel systeem op te zetten dat de verplichtingen van het Lissabon Verdrag en de *EU Consensus on Development* respecteert. Hierdoor bestaat het risico dat beslissingen genomen worden op basis van politieke en historische redenen, waarbij EU-belangen overheersen. Bovendien garandeert geen enkel van de weerhouden criteria voor differentiëring in de Agenda for Change of de DCI dat een land geen 'hulpwees' wordt.

In een geglobaliseerde wereld kan het concept 'solidariteit' niet beperkt worden tot de overkoepelende EU-doelstelling voor ontwikkelingsamenwerking - met name armoedebestrijding en het realiseren van de MDGs. Het is ook van belang te garanderen dat de 'global public goods' uitdagingen (zoals klimaatverandering aanpakken, toegang tot water, voedselzekerheid,...) op een continue wijze worden aangepakt samen met alle ontwikkelingslanden.

Het is dan ook belangrijk een dialoog te blijven onderhouden met de landen en een transitie te voorzien met een gemeenschappelijk uitstapstrategie (o.a. om na te gaan waar complementariteit is met andere actoren). Het blijft een groot gevaar dat door de vooropgestelde differentiëringsaanpak - met een abrupte stopzetting vanaf 2014 van bilaterale hulp beheerd door de EU instituties - er geen transparante dialoog met het partnerland in rekschap met alle relevante actoren (democratisch eigenaarschap⁸). Politieke dialoog zal ook in de toekomst echter noodzakelijk blijven, ook zonder hulp.

Categoriseren versus differentiëren in het hulpbeleid

Een pure kwantitatieve benadering, waarbij differentiëring zou worden toegepast op basis van BNP per capita en het gebruik van de OESO/DAC lijst met categorieën van landen, lijkt onvoldoende om de hoofddoelstellingen van ontwikkeling te bereiken.

Categoriseren versus differentiëren in het hulpbeleid

Differentiëring wordt in de voorstellen van de Commissie veel te eng benaderd. Volgens 11.11.11 moet er een holistische aanpak nagestreefd worden waarbij de criteria voor het al dan niet verlenen van bilaterale hulp gebaseerd zijn op de multidimensionale oorzaken van armoede. Nu zijn de criteria te sterk gefocust op macro-economische elementen en in het bijzonder BNP en groei. Andere mogelijke elementen zijn - zonder exhaustief te zijn - de human development index, inequality index, kwetsbaarheid, toegang tot sociale bescherming en toegang tot sociale diensten en gezondheidszorg. De verschillende elementen moeten volgens de context afgewogen worden ten opzichte van elkaar. Het is voorlopig onduidelijk welke formule of afwegingscriteria worden gebruikt voor de criteria voor differentiëring (vb. hoe kwetsbaar moet een land zijn ten opzichte van het inkomen van een land).

Het recht op ontwikkeling voor iedereen moet het doel zijn en dat zal niet bereikt worden door uitsluitend aan ontwikkelingsamenwerking te doen met de armste landen. Wij stellen het principe om landen uit te sluiten van hulp op basis van de huidige economische criteria of naargelang ze in een categorie vallen, dan ook grondig in vraag. Er is momenteel onvoldoende aandacht voor ongelijkheid en de

8 Zie jaarrapport 11.11.11 van 2011

armoedekloof in een land. Het is niet duidelijk hoe gemarginaliseerde groepen en armen zullen ondersteund worden in de landen die zonder hulp zouden vallen, zoals nu voorgesteld in de DCI. Evenmin is duidelijkheid over hoe flexibel deze criteria zullen worden toegepast. We stellen vast dat er nog geen duidelijke 'uitsluitende' ontwikkelingscriteria zijn die dynamisch genoeg zijn om in te spelen op wijzigingen. Het belang van complementariteit tussen de verschillende actoren kan niet worden teruggevonden in de nieuw voorgestelde criteria (synergie tussen de verschillende stakeholders). Het is ook niet duidelijk hoe sociale sectoren en het ondersteunen van gemeenschappen blijvend aandacht zullen krijgen. Daarbij komt dat er niet automatisch enige financiering voor een overgangsbeleid is voorzien. Tot slot is het een groot risico dat de beslissing unilateraal Europees genomen wordt en dat er geen ruimte is voorzien voor democratisch eigenaarschap bij het nemen van deze beslissing. Differentiëring mag geen alibi zijn om internationale hulpengagementen niet na te leven. De aanpak, zoals die nu wordt voorgesteld, lijkt in de eerste plaats de economische en politieke belangen van de EU voorop te zetten.

Toch zijn er enkele opportuniteiten binnen deze Europese visie op differentiëring binnen het hulpbeleid. Concentratie van bilaterale ODA op landen die het meest nodig hebben en daar waar de EU het meeste verschil kan maken, is positief. Ook een specifieke aanpak per land kunnen we enkel aanmoedigen. Dit wil in geen geval zeggen dat er geen opdeling kan zijn van groepen van landen in functie van onder andere hulpmodaliteiten, datacollectie en het afleggen van rekenschap. Zo bewijst bijvoorbeeld de OESO/DAC lijst zijn nut, zolang de opzet ervan gerespecteerd blijft: het rapporteren van officiële hulp. Het is vooral gunstig en nodig dat landen kunnen evolueren en 'gradueren' en hun 'partnerschap' met de EU kunnen vernieuwen. Tot slot blijven de thematische en regionale financieringsinstrumenten nog steeds toegankelijk voor deze landen.

Kan differentiëren in het hulpbeleid?

In het verleden (tijdens de vorige discussie over de meerjarigfinanciering van de EU) riepen ngo's op om een uniforme set van criteria op te zetten voor het toekennen van hulp aan *alle* ontwikkelingslanden (allocatie). Aangezien allocatie van hulp een eerste stap is in de programmeringsproces is het eigenlijk op zich al een eerste stap in differentiëring. Kan dit een alternatief bieden voor een aanpak gericht op het verdedigen van eigen belangen? Toch moeten we ook dan een oefening doen wat voor criteria hiervoor nodig zijn. Een aantal aandachtspunten die in deze context zeker in acht moeten genomen worden:

- Als er gebruikt gemaakt wordt van criteria, dan moeten deze transparant zijn, opgevolgd worden en onderhevig zijn aan parlementaire controle. Ook de formules van onderlinge afweging moet volledig transparant zijn, opgevolgd worden en er moet rekenschap afgelegd worden over het gebruik ervan bij het parlement. De bevolkingen en andere stakeholders moeten betrokken worden in de toepassing van de criteria.
- Er moet steeds de afweging gemaakt worden of het stopzetten van bilaterale hulp de beste optie is en wat de impact hiervan is. Er moet meteen nagegaan

worden of er andere vormen van steun nodig zijn om het recht op duurzame ontwikkeling te verzekeren en armoede te bestrijden (vb. het versterken van de dialoog en samenwerking met de civiele maatschappij ter plaatse, het versterken van beleidscoherentie voor ontwikkeling, het beschermen van verdedigers van mensenrechten).

- Cruciaal is een effectieve uitstapstrategie en beleid, gebaseerd op een gelijkwaardige dialoog met het partnerland en met betrokkenheid van alle stakeholders. Het verzekeren van democratisch eigenaarschap is van primordiaal belang. Deze gemeenschappelijke strategie moet in de eerste plaats gericht zijn op armoedebestrijding en het bestrijden van ongelijkheid. Er kan geen blauwdruk zijn voor dergelijk uitstapbeleid. Er moet land per land nagegaan worden wat de beste strategie is en hoe deze ondersteund moet worden om ze tot een goed einde te brengen alsook na te gaan hoeveel tijd deze overgang in beslag moet nemen.
- Partnerlanden moeten actief ondersteund worden in het zelfstandig kunnen generen van inkomsten (vb. ondersteunen van het opbouwen van belastingssystemen). De focus van een strategie moet steeds het recht op ontwikkeling zijn, met daarbinnen vooral aandacht voor de armsten en gemarginaliseerden. Er moet gestreefd worden naar goede afspraken met verschillende donoren aanwezig op het terrein alsook een duidelijke arbeidsverdeling tussen lidstaten, internationale donoren, en andere financieringsmechanismen (om zo hulpwezen en sectorwezen tegen te gaan).
- De fondsen die vrijkomen doordat minder directe bilaterale hulp wordt gegeven aan bepaalde landen moeten opnieuw worden toegewezen voor de bestrijding van armoede en ongelijkheid. Verschillende opties zijn hierbij mogelijk en hoeven elkaar niet uit te sluiten. De fondsen kunnen bijvoorbeeld gericht worden op de Minst Ontwikkelde Landen waar het bijeenbrengen van inkomen moeilijk te realiseren is en/of die landen waar het behalen van de Millenniumdoelstellingen veraf is. Of er kan geopteerd worden om een langere transitieperiode te voorzien met extra aandacht voor het generen van een eigen inkomen en de herverdeling van de rijkdommen. De vrijgekomen hulp door middel van een thematische aanpak te besteden is een ander alternatief.
- Tot slot is het bewaken van een inclusieve dialoog met alle stakeholders in een partnerland over ontwikkeling, ongelijkheid en beleidscoherentie voor ontwikkeling van primordiaal belang ook al wordt niet langer bilaterale hulp voorzien. Zeker in middeninkomenslanden gaat het in de eerste plaats over het herverdelingsvraagstuk. En dat vraagstuk is juist uitermate politiek. Het gaat om machtsverhoudingen binnen samenlevingen. Wie heeft toegang tot kennis en middelen? Wie heeft er zeggenschap over? Wie profiteert van economische groei?⁹ Politieke elites in middeninkomenslanden geven soms liever voorrang aan doelstellingen als economische groei en het behoud van sociale en politieke stabiliteit dan aan de aanpak van obstakels die het recht op duurzame ontwikkeling voor iedereen in de weg staan.

9 Farah Karimi, « ontwikkelingssamenwerking in een snel veranderende wereld : noodzaak van verbreding en politiek lef », in : Internationale Spectator, Jaargang 66 nr. 6, juni 2012, pp 321-324.

2.2. Handel

Een gelijke en ongedifferentieerde behandeling was een absoluut gebod in het multilaterale handelssysteem, tot in de jaren 1970 'bijzondere en gedifferentieerde behandeling' van ontwikkelingslanden mogelijk werd. Sinds 2000 proberen de industrielanden deze mogelijkheid terug in te perken.

Discrimineren (niet) toegelaten

In het multilaterale handelssysteem, dat gebaseerd is op het General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) en sinds 1995 op de akkoorden van de Wereldhandelsorganisatie (WTO), is één van de basisregels dat de leden elkaar niet mogen discrimineren (GATT, art.1). De ondertekenaars van GATT en de leden van de WTO hebben de plicht elkaar op dezelfde manier te behandelen. In het jargon heet dat het 'meest begunstigde natie' principe (*Most Favoured Nation* of MFN), dat wil zeggen dat de ondertekenaars elkaar de meest gunstige behandeling moeten geven die ze aan om het even welk andere ondertekenaar of lid geven.

In 1979 heeft de GATT met de 'Enabling Clause' een belangrijke uitzondering aanvaard op deze basisregel. Voortaan zouden ontwikkelingslanden aanspraak kunnen maken op een meer voordelige behandeling. De leden mogen zelf kiezen of ze als ontwikkelingsland willen beschouwd worden. Binnen de groep van de ontwikkelingslanden mag bovendien een onderscheid gemaakt worden tussen de minst-ontwikkelde landen (MOL's) en de anderen. Voor de identificatie als minst-ontwikkelde land wordt gebruikt gemaakt van algemeen aanvaarde definitie van de Economic and Social Council's Committee for Development Policy van de VN. Meer dan twee derde van de 155 WTO-leden zijn ontwikkelingslanden, 31 daarvan zijn MOL's.

De gedifferentieerde behandeling, toegelaten door de 'Enabling Clause', kent praktische toepassingen binnen de GATT/WTO zelf en er buiten:

- Bijzondere en gedifferentieerde behandeling

De 'Enabling clause' geeft ontwikkelingslanden in de GATT/WTO recht op 'special and differential treatment' (SDT): ze krijgen meer tijd om akkoorden uit te voeren, ze moeten ook minder verplichtingen op zich nemen, er worden bijzondere regelingen bedacht om hun toegang tot de wereldmarkt te verbeteren en er wordt hen technische assistentie geboden. Minst-ontwikkelde landen hebben recht op meer vergaande SDT, ze worden dikwijls vrijgesteld van verplichtingen en mogen zelf kiezen welke bijdrage ze leveren tot de liberalisering van de wereldhandel.

Een voorbeeld: volgens het Landbouwakkoord van 1994, moesten alle WTO-leden op zes jaar tijd het gemiddelde van hun invoertaksen op landbouwproducten verlagen met 36 procent. Ontwikkelingslanden kregen 10 jaar om 24 procent te verlagen en de MOL kregen de keuze, waaronder het vastleggen van de bovengrens van hun invoertaksen (ze hoeven dus niet verlagen, maar ze kunnen sindsdien hun invoertaksen wel niet meer hoger maken dan deze bovengrens).

- Algemene stelsels van handelsvoordelen

UNCTAD heeft de ontwikkelde landen aangemoedigd om op basis van de 'Enabling clause' ook algemene stelsels van handelsvoordelen (*Generalised Systems of Preferences*, GSP) te ontwikkelen waarbij ze aan ontwikkelingslanden unilateraal - bovenop de multilaterale afspraken in de GATT/WTO - een betere markttoegang bieden (door zoveel mogelijk invoertaksen op producten uit de ontwikkelingslanden te verlagen of zelfs tot nul te herleiden en/of door beperkingen op de hoeveelheid ingevoerde producten uit ontwikkelingslanden (quota) te verlichten of af te schaffen).

De EU (of beter de toenmalige EEG) was een van de eersten om daar op in te gaan. Het huidige GSP van de EU heeft drie onderdelen:

- een algemeen systeem voor al de ontwikkelingslanden;
- een bijzonder systeem (GSP+) met meer markttoegang voor *kwetsbare ontwikkelingslanden* die een reeks internationale milieu- en arbeidsconventies hebben geratificeerd;
- en het "Everything but Arms" met volledig vrije markttoegang (behalve voor wapens) voor de minst-ontwikkelde landen.

De EU geeft in haar GSP+ dus extra voordelen aan 'kwetsbare ontwikkelingslanden', een zelfgecreëerde subcategorie van ontwikkelingslanden die een klein aandeel hebben in de invoer van de EU en een weinig gedifferentieerde export hebben (hun top-5 exportproducten vertegenwoordigen meer dan 75 procent van hun GSP-uitvoer naar de EU). Deze extra positieve discriminatie is gebaseerd op een uitspraak van het Beroepsorgaan (Appellate Body) van de WTO dat zegt dat landen in hun GSP een bijkomend onderscheid mogen maken op basis van objectieve en algemene criteria.

- Regionale akkoorden

WTO-leden mogen onder elkaar ook bilaterale of regionale vrijhandelsakkoorden afsluiten waarbij ze elkaar betere markttoegang bieden dan aan de andere WTO-leden (GATT, art.24). Ook hier is er SDT voorzien: als ontwikkelingslanden vrijhandelsakkoorden afsluiten onder elkaar, mogen ze kiezen hoeveel extra markttoegang ze elkaar bieden; als ontwikkelde landen dit met elkaar doen, dan moeten ze bijna al hun onderlinge handel liberaliseren. Maar eigenaardig genoeg geldt dit laatste ook voor vrijhandelsakkoorden tussen ontwikkelde landen en ontwikkelingslanden (zelfs als het minst-ontwikkelde landen zijn).

Dit is één van de elementen die de onderhandelingen voor Economische Partnerschapsakkoorden (EPA's) tussen de EU en de ACP-landen zou moeilijk maakt. De meerderheid van de ACP-landen zijn minst ontwikkelde landen, vooral in Afrika. Daar waar ze in de WTO haast vrijgesteld zijn van verplichtingen, moeten ze in de EPA plots bijna al hun invoertaksen afschaffen op invoer vanuit de EU. Vandaar dat de ACP-landen in 2005 in de WTO een voorstel hebben gedaan voor grotere soepelheid in GATT, art.24.

Industrielanden willen 'bijzondere en gedifferentieerde behandeling' inperken

Sinds het begin van de Doha Ronde in de WTO in 2001 is er kritiek van de ontwikkelde landen op het feit dat de indeling in ontwikkelde landen, ontwikkelingslanden en minst-ontwikkelde landen te grof is en dat deze indeling te voordelig is voor de groei landen, die daardoor minder inspanningen moeten doen dan waartoe ze volgens de ontwikkelde landen in staat zijn. Anders gezegd, de indeling belet de ontwikkelde landen om hun offensieve eisen inzake marktopening in de groei landen te verwezenlijken. Ontwikkelde landen zien hun marktaandeel verminderen ten voordelen van de groei landen en willen meer markttoegang om hun 'eerlijk deel' te krijgen van de groei in de ontwikkelingslanden. Bovendien hebben ze kritiek op het auto-selectie principe, op het feit dus dat de WTO-leden zelf mogen kiezen of ze ontwikkelingslanden zijn.

Groei landen argumenteren dat zij wel groeien maar nog steeds veel armer of kwetsbaarder zijn dan de ontwikkelde landen en dat ze dus hun markten nog lang moeten afschermen om het verschil te overbruggen.

De ontwikkelde landen gebruiken voortdurend de argumenten dat de groei landen meer verantwoordelijkheid moeten opnemen; een grotere inspanning moeten doen voor de liberalisering van de wereldhandel; dat ze profiteren van de grotere marktopening in de ontwikkelde landen zonder daarvoor genoeg terug te doen (te weinig wederkerigheid); en daardoor ook te weinig marktopening bieden aan zwakkere ontwikkelingslanden.

Geen nieuwe categorieën in de WTO, wel een meer gedifferentieerde aanpak

Ontwikkelingslanden verzetten zich tegen een nieuwe categorisering van de WTO-leden, onder andere omdat ze er een 'verdeel en heers'-tactiek in zien. Toch is er vooral in de onderhandelingen over goederen (*non-agricultural market access* of NAMA) heel wat differentiëring doorgevoerd, maar dan altijd met de toevoeging van de zinsnede 'zonder een nieuwe categorie van WTO-leden' in te voeren.

De techniek is dat de lat voor de ontwikkelingslanden toch zeer hoog gelegd is (er wordt van hen een zeer grote liberaliseringsinspanning gevraagd), maar dat er daar voortdurend uitzonderingen op worden opgemaakt. De minst-ontwikkelde landen worden vrijgesteld; de 'kleine en kwetsbare ontwikkelingslanden' krijgen 'flexibiliteiten'; de 'pas toetredende leden' ook; de landen die in de vorige landen maar weinig invoertaksen hebben gebonden, moeten die deze keer wel binden, maar ze moeten ze niet zoveel verlagen; enz.

Het resultaat is een ingewikkeld en ondoorzichtig kluwen, waarbij uiteindelijk toch nog van een aantal landen meer verwacht wordt dan ze aankunnen, terwijl anderen meer kunnen dan ze moeten. Bovendien dringen de industrielanden er op aan dat de groei landen daar bovenop 'vrijwillig' nog bijkomende inspanningen leveren. Bemerkt dat in het hele debat voortdurend wordt gesproken over groei landen ('*emerging countries*'), maar dat deze 'categorie' door niemand wordt gedefinieerd.

De EU neemt drastische beslissingen: minder vrijgevig, meer eisend

Buiten de WTO heeft de EU in haar eigen GSP, waar ze op haar eentje kan beslissen, een drastische hervorming doorgevoerd: landen met een jaarinkomen per capita van meer dan 4000\$ (de '*upper-middle income*' en de '*high income countries*' volgens de Wereldbank-classificatie) zullen niet meer in aanmerking komen voor het GSP. Daarmee gooit de EU de knuppel in het hoenderhok: ze maakt komaf met de tweedeling ontwikkelingslanden/minst-ontwikkelde landen en ze kiest voor het jaarlijks per capita inkomen als enig criterium.

In haar bilaterale onderhandelingen voor vrijhandelsakkoorden legt de EU de lat ook steeds hoger en vraagt ze voortdurend een grotere wederkerigheid (van India wil de EU bijvoorbeeld meer dan 93 procent markttoegang in ruil voor 97 procent markttoegang tot de EU). Van de minst-ontwikkelde landen onder de ACP-landen eist de EU nog steeds 80 procent liberalisering.

Cui bono? (Wie heeft er baat bij?)

De roep naar meer differentiëring van de ontwikkelde landen wordt vooral ingegeven door het eigen economische belang en zelfs een goed deel door de angst om de eigen machtspositie en voorsprong te verliezen. De economische groei zit niet meer in het Noorden, maar in het Zuiden. Sinds kort is de Zuid-Zuidhandel ook groter dan de Noord-Zuidhandel en het Noorden eist nu een 'eerlijk deel' van de groei van het Zuiden. Daarmee draaien de industrielanden plots de slogan om die het Zuiden al van in de jaren 1960 voert voor eerlijke handelsverhoudingen.

Het Noorden heeft haar eigen markten lange tijd afgeschermd en daardoor haar positie opgebouwd. Dit terwijl ze volop gebruikte maakte van de grondstoffen van het Zuiden, die het dan nog voor een groot deel van haar industriële ontwikkeling met geweld en bezetting aan het Zuiden heeft ontnomen (waarvoor ze nog een historische schuld uitstaan heeft). Nu een aantal ontwikkelingslanden een begin gemaakt hebben van het dichteren van de kloof, wil het Noorden hen verbieden om hun markten af te scherpen en de uitvoer van hun grondstoffen te beperken.

In hun pogingen om de markten van ontwikkelingslanden open te breken, zoeken de industrielanden bondgenootschappen met zwakkere ontwikkelingslanden die ook voordeel kunnen halen uit een grotere markttoegang. De industrielanden kunnen dan langs diezelfde toegang mee binnenglijpen. Maar door de toegenomen vraag in de groei landen is de Zuid-Zuidhandel sowieso al sterk gegroeid. Bovendien hebben zwakkere ontwikkelingslanden in de WTO baat met bondgenootschappen met de grotere ontwikkelingslanden. De G33, bijvoorbeeld, die bestaat uit landen met een grote kwetsbare boerenbevolking, vindt steun bij India in hun streven naar bijzondere beschermingsmaatregelen voor hun lokale voedselproductie.

Bij de eenzijdige hervorming van het GSP benadrukt de Europese Commissie eveneens dat het beperken van de handelspreferenties van de middeninkomenslanden meer

kansen geeft aan de minder en minst-ontwikkelde landen. Maar ze ontkent niet dat de hervorming ook een besparing met zich mee brengt (de EU zal immers minder douane-inkomsten derven) en middeninkomenslanden onder druk zet om wederkerige vrijhandelsakkoorden af te sluiten met de EU (zodat de EU zelf meer markttoegang krijgt).

Tegelijk is het helemaal niet zeker dat de markttoegang die de middeninkomenslanden verliezen, zal ingenomen worden door minder ontwikkelde landen. Integendeel, de eigen impactstudie van de Commissie toont aan dat industrielanden een groter stuk van dit marktaandeel zullen inpikken.

Differentiëring afstemmen op de noden van ontwikkelingslanden

Ook al hebben bepaalde ontwikkelingslanden hun aandeel in de wereldhandel sterk vergroot, toch blijven ze op basis van verscheiden parameters (zie inleidend hoofdstuk) nog sterk achter op en verschillend van de industrielanden. Een gedifferentieerde behandeling *binnen* de groep van de ontwikkelingslanden om beter in te spelen op hun noden en capaciteiten is zeker nuttig. Dergelijke differentiatie moet dan wel gebeuren op basis van criteria die relevant zijn voor het beleidsdomein (zoals bijvoorbeeld concurrentiekracht en industrialisering, ingeval van het handelsbeleid) en die de noden en capaciteiten van ontwikkelingslanden op objectieve wijze vatten, en niet op basis van criteria die de ontwikkelde landen het best uitkomen. In de WTO waar de ontwikkelde landen niets kunnen opdringen gebeurt dit al veel beter dan in de domeinen waar de ontwikkelde landen eenzijdig hun eigen keuzes kunnen opleggen (zoals bij handelspreferenties).

2.3 Klimaat

Binnen het internationaal klimaatbeleid worden landen sinds het prille begin in twee grote groepen opgedeeld. De klimaatonderhandelingen in Kyoto (1997) maakten enkel een onderscheid tussen geïndustrialiseerde landen (Annex I) en ontwikkelingslanden (niet-Annex I). Deze opdeling kreeg de laatste jaren heel wat kritiek te verduren. Ook door de Europese Unie werd dit bipolaire Kyotosysteem sterk in vraag gesteld. Die kritiek mondde in de klimaatonderhandelingen van Durban (COP 17) uit in een roadmap naar een nieuw mondiaal akkoord met nieuwe verantwoordelijkheden tegen 2020. Of met andere woorden: in de toekomst zal er binnen de groep ontwikkelingslanden gedifferentieerd worden.

De situatie tot 2020

Na Rio (1992) wou de VN tijdens de klimaatonderhandelingen in Kyoto (1997) een antwoord bieden op de klimaatopwarming. Het resultaat werd een top-down gestuurd regime dat de landen binnen de klimaatonderhandelingen in twee groepen opdeelde: Noord en Zuid, geïndustrialiseerde landen en ontwikkelingslanden of Annex-I en niet-Annex-I.

- Annex I landen

Dit zijn landen met bindende reductiedoelstellingen. Annex I-landen zijn een groep landen die werd vastgelegd in 1998 onder het UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change), naar aanleiding van het Kyotoprotocol. Deze groep omvat de toenmalige 24 OESO-landen, de EU en economieën in transitie (EIT: Economies in Transition) in Oost-Europa behalve Joegoslavië. Onder artikel 4.2(a) en 4.2(b) van het Raamverdrag, verbonden de Annex I landen (behalve Turkije en Wit-Rusland) zich tot bindende reductiecijfers¹⁰.

Binnen de Annex I-groep bestaan twee subcategorieën. De *Annex B* landen zijn de groep landen die onder het Kyoto-protocol verplichtingen voor emissiereducties zijn aangegaan. De lijst is vrijwel identiek aan de groep Annex I, met toevoeging van Kroatië, Slowakije, Slovenië, Liechtenstein en Monaco, maar zónder Turkije en Wit-Rusland. De *Annex II* landen kunnen aanzien worden als de rijke landen binnen de Annex I groep (EU en de toenmalige 24 OESO-landen). Onder artikel 4.2 van de conventie worden deze landen geacht klimaatfinanciering en technologie transfers te verlenen aan ontwikkelingslanden.

- Niet-Annex I landen

Dit zijn landen zonder bindende reductiedoelstellingen¹¹: 160 landen die tot het UNFCCC behoren, maar geen Annex I-land zijn.

10 Lijst: Australia, Austria, Belarus, Belgium, Bulgaria, Canada, Croatia, Czech Republic, Denmark, Estonia, EU, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Ireland, Italy, Japan, Latvia, Liechtenstein, Lithuania, Luxembourg, Malta, Monaco, Netherlands, New Zealand, Norway, Poland, Portugal, Romania, Russian Federation, Slovakia, Slavonia, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey, Ukraine, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, United States of America.

11 Op COP 13 in Bali (2007) werd beslist dat ontwikkelingslanden een bijdrage konden leveren via Nationally Appro-

De redenen voor deze opsplitsing liggen/lagen voor de hand. De ontwikkelingslanden (niet-annex I-landen) zijn de grootste slachtoffers van de klimaatopwarming, ze zijn er historisch niet verantwoordelijk voor en stoten erg weinig uit. Bovendien werden flexibele mechanismen in het leven geroepen die (op papier) een sterk solidariteitsgevoel in zich meedroegen. *Joint Implementation (JI)* en het *Clean Development Mechanism (CDM)* hadden als belangrijkste doelstelling dat ze naast de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen, ook duurzame energie en schone technologieën zou stimuleren in ontwikkelingslanden. De beslissing van 1997 om met twee landengroepen te werken, was erg logisch en rechtvaardig.

Kritiek op de Kyoto-opdeling

Binnen de onderhandelingen werd meer en meer duidelijk dat een aantal landen niet langer akkoord gaan met de huidige tweedeling tussen Annex I en niet-Annex I en dus pleiten voor een differentiëring binnen de groep niet-Annex I. Hiervoor worden een aantal argumenten/redenen aangehaald:

- Ecologische redenen

De situatie is sinds de start van de klimaatonderhandelingen sterk gewijzigd. De emissies van de ontwikkelingslanden zijn sterk gestegen en China produceert ondertussen, in absolute cijfers, meer broeikasgassen dan de Verenigde Staten. Met als gevolg dat de globale emissies helemaal niet dalen, integendeel, in 2010 groeiden ze met zes procent. Een scenario waar alleen de historisch verantwoordelijken van de klimaatopwarming verplichte klimaatactie moeten ondernemen, zal leiden tot een opwarming van de aarde boven de twee graden Celsius uitkomen. Met alle gevolgen van dien.

- Economische redenen

De stijgende economische macht van bepaalde opkomende ontwikkelingslanden, gecombineerd met geen enkele reductieverplichting, stuut op heel wat ongenoegen in het Noorden. Deze situatie brengt bepaalde landen immers in een erg comfortabele juridische en economische positie.

Wie is voor en wie is tegen?

Terwijl de ene een grote voorstander is van een opzegging van de tweedeling, kan een ander zich hier niet in vinden. Grofweg komen de volgende breuklijnen boven drijven.

- Grote ontwikkelingslanden met op kop de BASIC's¹²
Grote ontwikkelingslanden met op kop Brazilië, Zuid-Afrika, India en China (BASIC's) zijn geen voorstander van een opzegging van de tweedeling Annex I en niet-Annex I.

priate Mitigation Actions (NAMA's). Met andere woorden: binnenlandse klimaatveranderingsstrategieën voor ontwikkelingslanden. Toch kunnen NAMA's niet gezien worden als bindende reductieverplichtingen.

12 De reden waarom we spreken van BASIC-landen en bijvoorbeeld niet van het veel beter gekende en meer gebruikt BRICS, is de rol en de plaats van Rusland. Binnen de klimaatonderhandelingen is Rusland een Annex I partij in het Kyotoprotocol, terwijl de BASIC-landen als niet-Annex I gecategoriseerd werden. Dit onderscheid zorgt voor een totaal andere dynamiek en heeft andere implicaties naar de toekomst toe.

Landen als Maleisië, Argentinië, Thailand, Venezuela maar ook grote Afrikaanse ontwikkelingslanden en de traditionele olie-economieën hebben hun krachten gebundeld met de grote vier opkomende economieën van de BASIC. Zij realiseren zich dat zij de eerste zullen zijn die in een nieuwe differentiëring een aantal (reductie)verplichtingen zullen hebben. Ze vrezen een onbillijke zware last eenmaal de opdeling Annex I en niet-Annex I minder prominent wordt. Daarom ijveren ze hard voor elementen als 'equity/billijkheid' (zie infra) en 'gedeelde maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid'.

- Kleine eilandstaten en minst ontwikkelde landen
In tegenstelling met de groep rond de BASIC's verwachten de kleine eilandstaten en de minst ontwikkelde landen zich niet aan grote (reductie)verplichtingen binnen een nieuwe differentiëring. Bovendien zijn AOSIS (*Alliance of Small Island States*, een coalitie van 43 kleine eilandstaten) bijzonder kwetsbaar zijn voor de gevolgen van de klimaatverandering (stijging van het zeeniveau). De landen binnen AOSIS zien door de opwarming van de aarde hun voortbestaan op de helling staan. Hun grootste argument om een nieuwe differentiëring in het leven te roepen zijn de ecologische argumenten.
- Geïndustrialiseerde landen/Annex I-landen
Het merendeel van de geïndustrialiseerde landen vindt de tweedeling te voordelig voor groeilanden, die geen inspanning moeten leveren. Inspanningen waartoe ze volgens geïndustrialiseerde landen wel toe in staat zijn.

De Europese Unie behoort tot de laatste groep. Ze uit al jaren kritiek op de opdeling Annex I en niet-Annex I. De opdeling is volgens de EU voorbijgestreefd, te grof en vooral te voordelig voor groeilanden. De EU eist dat groeilanden meer inspanning moeten leveren en verantwoordelijkheden opnemen. Daarom is de EU is al jarenlang één van de grootste pleitbezorgers voor een roadmap naar een 'mondiaal akkoord', met verplichte en bindende reductiedoelstellingen voor groeilanden. Hoewel het minst geprononceerd, zijn de achterliggende redenen hiervoor vooral *economisch* van aard. Zij vrezen onder andere een herlokalisering van bedrijven naar landen die geen strenge milieunormen en reductiedoelstellingen moeten naleven (*leakage*). Het economisch voordeel dat bepaalde ontwikkelingslanden hebben omdat ze geen internationaal bindende broeikasgasreducties moeten verwezenlijken, is een doorn in het oog.

Durban: Kyoto als voorwaarde

Tijdens de klimaatonderhandelingen in Durban (2012) waren verplichtingen voor de opkomende economieën één van de hoofdpunten op de agenda. Maar in tegenstelling met vorige klimaatonderhandelingen, lagen de kaarten in Durban net iets anders. De EU had immers een erg belangrijke troef in handen: het al dan niet overleven van het Kyoto-protocol.

Naar aanloop van Durban werd duidelijk dat de tweede Kyoto-periode en een roadmap naar een mondiaal akkoord niet los van elkaar kunnen gezien worden. Het Kyoto-protocol loopt af in december 2012 en de opvolging is onzeker. Het

Kyoto-protocol is momenteel het enige bindende klimaat-akkoord dat bestaat. Omwille van die status eisen ontwikkelingslanden een verlenging inclusief een zo hoog mogelijk ambitieniveau. Bovendien zien zij vooruitgang binnen het Kyoto-protocol als noodzakelijk om vooruitgang te boeken op andere thema's binnen de klimaatonderhandelingen (vb: *shared vision*¹³, piekjaar,...). De Europese Unie speelde hier handig op in: een verlenging van het Kyoto-protocol op voorwaarde van onderhandelingen over een roadmap naar een nieuw mondiaal akkoord. Met andere woorden: via zijn rol als talisman van 'goede wil', speelde het protocol een sleutelrol in het bereiken van een mondiaal akkoord.

De Europese Unie haalde de buit binnen. Tijdens de klimaatonderhandelingen in Durban besliste de EU een Kyoto-bis in het leven te roepen voor acht jaar. In ruil kregen zij hun 'roadmap'. Tot 2015 wordt onderhandeld over een nieuw mondiaal klimaatregime, dat in 2020 in werking zal treden.

Situatie na 2020: implicaties

De beslissing omtrent dit nieuw mondiaal akkoord heeft heel wat implicaties op de huidige Annex I en niet-Annex I opdeling. Tot 2020 wordt binnen het UNFCCC gewerkt met deze bipolaire opdeling, maar met de inwerkingtreding van een nieuw klimaat-akkoord in 2020 zal een andere opdeling het licht zien. Een nieuw mondiaal akkoord impliceert immers dat ontwikkelingslanden, en in het bijzonder de groeilanden, ook verantwoordelijkheden zullen moeten opnemen. Met andere woorden: binnen de groep ontwikkelingslanden wordt gedifferentieerd.

Hiermee komt in 2020 wellicht een einde aan een systeem dat de wereld opsplijste in twee kampen: geïndustrialiseerde landen (Annex I-landen) en ontwikkelingslanden (niet-Annex I-landen). Wettelijk gezien zal het Kyoto-protocol met zijn annexen niet verdwijnen (zolang de conventie niet gemendeerd wordt zullen de annexen blijven bestaan). Wel zal de opdeling de onderhandelingen minder beheersen.

Hoe de nieuwe differentiëring er in de toekomst zal uit zien en vooral op basis van welke criteria dit zal gebeuren wordt vanaf 2012 besproken in een speciaal opgerichte werkgroep, de ADP (*Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action*). Het is duidelijk dat heel wat nieuwe vragen aan de oppervlakte zullen komen: in welke mate gaat stijgende uitstoot gepaard met internationale klimaatverantwoordelijkheid? Hoe geneigd zullen de opkomende landen zijn om hun schouders onder globale problemen te zetten? En de belangrijkste: hoe verdeel je klimaatinspanningen op een eerlijke manier en hoe zal differentiëring worden toegepast?

Equity

Gezien de klimaatcontext zullen alle uitstoters (zowel historische als nieuwe), verantwoordelijkheden moeten opnemen. Met andere woorden: als we onder de kritische

¹³ Shared Vision' of 'Gedeelde Visie' heeft tot doel een langetermijndoelstelling en een piekjaar voorop te zetten. Dit proces verloopt al jaren erg moeilijk. Het debat loopt vast op de invulling van een mondiale lange-termijndoelstelling tegen 2050 en op een piekjaar voor de mondiale emissies.

tweegradengrens willen blijven, zullen verantwoordelijkheden moeten evolueren. Dit brengt ook bindende reductiedoelstellingen met zich mee. Toch ligt het voor de hand dat in de context van internationale klimaatsoevereïent met zowel industrielanden, opkomende economieën als andere ontwikkelingslanden, een *one size fits all*-aanpak niet aanvaardbaar zal zijn.

Net als Kyoto, zal het toekomstig klimaatverdrag 'billijk' moeten zijn voor de verschillende Partijen. Kernelement in deze discussie is het concept 'equity' of 'billijkheid'. Equity vereist dat elk land emissies moet reduceren, maar dat dat in verhouding moet staan met onder andere de historische verantwoordelijkheid, per capita emissies, het recht op duurzame ontwikkeling, de lange termijn-doelstelling, enzovoort. De manier waarop equity zal worden ingevuld zal dus determinerend zijn voor de toekomstige differentiatie.

Het mag geen verrassing zijn dat 'equity' een zeer moeilijke en gecontesteerde discussie is. De *concrete inhoud* van dit concept binnen de klimaatonderhandelingen is erg onduidelijk. Een teken aan de wand is dat equity geen vermelding kreeg in de ADP. De internationale klimaatonderhandelaars staan voor een erg moeilijke uitdaging, want zonder consensus over de inhoud van equity zal er ook geen consensus zijn over de toe te passen differentiatie. Indien hierover geen overeenkomst wordt bereikt, is het zo goed als zeker dat we in 2015 niet tot een mondiaal verdrag zullen komen waar de wereld zich toe zal willen verbinden.

Geen Europese visie

Het zou logisch zijn dat de EU, als grootste pleitbezorger van een mondiaal verdrag met verantwoordelijkheden voor ontwikkelingslanden, een duidelijke visie zou hebben omtrent equity en de manier waarop gedifferentieerd moet worden. Zeker gezien haar harde eis omtrent de roadmap, zou dit een noodzakelijk element moeten zijn. Toch is dit niet het geval. De EU gaat niet verder dan het onderschrijven van het principe. Met andere woorden: de EU heeft tot nu toe geen duidelijke positie of visie over het concept 'equity' en al helemaal niet over de manier waarop die geoperationaliseerd (en dus gedifferentieerd) moet worden. Ondanks haar jarenlange eis, heeft de EU nooit gedefinieerd welke

landen klimaatinspanningen zullen moeten leveren en op basis van welke criteria dit zou moeten zijn. Met andere woorden: een pasklaar alternatief ligt niet op tafel.

Nu Durban de knoop doorhakte, is het dringend en noodzakelijk dat Europa werk maakt van een gemeenschappelijke visie die verder gaat dan het louter bevestigen en onderschrijven van concepten en principes. Er moet duidelijkheid komen over de basis waarop gedifferentieerd zal worden. In andere beleidsdomeinen zoals hulp en handel wordt differentiatie door Europa erg benaderd. Ze zijn sterk gefocust op macro-economische elementen en beslissingen worden vaak op een unilaterale manier genomen. Dit mag geen voorbode zijn van de differentiatiediscussie in het klimaatbeleid. Een nieuw mondiaal klimaatregime en klimaatverdrag louter op basis van politieke en economische belangen is onaanvaardbaar. Er is nood aan duidelijke, objectieve en transparante criteria die dynamisch op veranderingen inspelen.

Bovendien mag een nieuw mondiaal klimaatverdrag met nieuwe spelers, voor de EU geen alibi zijn om internationale verplichtingen niet na te komen. Verplichtingen kunnen evolueren, maar *global public goods*-uitdagingen moeten op een continue wijze aangepakt worden.

Het is duidelijk dat een Europese lagekoolstofontwikkeling via ambitieuze Kyotodoelstellingen een eerste vereiste zal zijn in de weg naar een succesvol en billijk internationaal klimaatregime in 2015/2020. Leiderschapsambities en in het bijzonder klimaatfinanciering zal vanuit het standpunt van de BASIC's essentieel zijn. De huidige stand van zaken in het financieringsverhaal is absoluut ontoereikend en bovendien een destructief element binnen het ADP. Klimaatfinanciering is daarom een potentiële ijsbreker in de onderhandelingen.

De conclusie in dit verhaal is duidelijk: nu de eis van de EU ingewilligd is, moet differentiatie op een billijke manier gebeuren op basis van duidelijke, objectieve en transparante criteria. Bovendien zullen solidariteitsmechanismen van primordiaal belang zijn. Klimaatfinanciering, technologie-transfer en een betere transparantie van de reële uitstoot en klimaatacties, zullen het vertrouwen versterken.

Belgische positie

Volgen we gedwee of zwemmen we tegen de stroom in?

Deze nota focust zich op het differentiëringsbeleid van de Europese Unie. In deze context is het interessant na te gaan welke rol België in dit verhaal opneemt. Volgen ze de Europese differentiëringsvisie of laten ze een heel ander geluid horen?

Binnen het handelsbeleid is alvast duidelijk dat België in alle opzichten de differentiëringsvisie van de Europese Commissie volgt. In het klimaatbeleid is de situatie minder duidelijk, zeker gezien we vandaag volop in een positioneringsfase zitten.

Binnen het hulpdebat hebben we niet de indruk dat de Belgische Ontwikkelingssamenwerking een op ruwe, macro-economische categorieën gebaseerde aanpak hanteert in haar 18 partnerlanden of systematisch bepaalde samenwerkingskanalen gebruikt voor een bepaalde groep van landen. De aanpak lijkt grotendeels gebaseerd op de specifieke situatie in de landen in kwestie. Wel weten we dat het Directoraat-Generaal Ontwikkelingssamenwerking (DGD) momenteel aan specifieke strategienota's rond middeninkomenslanden en staten in een fragiele context werkt. 11.11.11 kan momenteel nog niet inschatten of België hierbij de Europese differentiërings-

discussie achterna holt. Wat we konden lezen in de beleidsnota (januari 2012) van huidig Minister van Ontwikkelingssamenwerking Maignette stelt ons niet echt gerust. De minister erkent de ongelijkheid in middeninkomenslanden, maar wil het Belgische ontwikkelingsbeleid voornamelijk concentreren op de allerarmste en fragiele landen. En dit onder meer omdat middeninkomenslanden, aldus Maignette, zelf over voldoende middelen beschikken om de eigen armoede te bestrijden. Dit is een vaak gehoord maar volgens ons een weinig steekhoudend argument.

Uit de cijfers van de besteedde hulp aan de 18 partnerlanden van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking blijkt dat nu reeds heel sterk inzet wordt op de minst ontwikkelde landen. Een keuze die niet onterecht is. Toch is er geen reden om deze concentratie nog sterker op te drijven of om de samenwerking met sommige middeninkomenslanden af te bouwen.

Kritische bedenkingen/valkuilen differentiatie

In het afgelopen jaar heeft de Europese Commissie een aantal beslissende stappen gezet in de differentiatie van ontwikkelingslanden. Vooral de voorkeursbehandelingen die hen in het verleden op vlak van hulp, handel en klimaat zijn toegezegd, liggen onder vuur. 11.11.11 vindt differentiatie op zich geen slechte zaak, als daar mee bedoeld wordt dat er rekening gehouden wordt met de noden en de capaciteiten van ontwikkelingslanden. Een foute of eenzijdige differentiatieaanpak kan heel wat gevaren of valkuilen met zich meebrengen.

1. Gebrek aan duidelijke, objectieve en transparante criteria

Vandaag zijn noch binnen het hulpbeleid, het handelsbeleid of het klimaatbeleid duidelijke en objectieve formules of afwegingscriteria voor differentiatie aanwezig die een opdeling in categorieën of een sluitende rangschikking toelaten en die dynamisch genoeg zijn om in te spelen op veranderingen. Geïndustrialiseerde landen eisen dat groei landen meer inspanning en verantwoordelijkheden opnemen (handelsbeleid en klimaatbeleid), zonder te definiëren wie en wat dat zouden zijn. Bij ontbreken van duidelijke criteria dreigt tegelijk het gevaar van politieke willekeur.

Vaak laat de transparantie te wensen over. Er is een gebrek aan transparante criteria, die opgevolgd kunnen worden en die onderhevig zijn aan controle. Indien criteria worden toegepast moeten alle stakeholders en in het bijzonder de betrokken bevolking, betrokken worden bij de toepassing ervan, hiervoor is een maximale transparantie noodzakelijk.

2. Eenzijdige focus op economische en/of politieke belangen

Momenteel wordt differentiatie niet gedreven door ontwikkelingscriteria als armoedereductie, impact hulp, recht op ontwikkeling, onvoldoende aandacht voor ongelijkheid en armoedekloof,... Het risico bestaat dat beslissingen genomen worden op basis van economische en politieke belangen van de ontwikkelde landen. Vooral de focus op macro-economische criteria van een land is groot. Deze classificatie is te eng. Er zijn heel wat criteria te bedenken die men bij het beoordelen van de ontwikkelingsgraad van landen kan hanteren. Er zijn economische, sociale, culturele, geografische, demografische criteria, enzovoort. Bovendien moet aan de verschillende criteria een eerlijk gewicht toegekend worden. Zo niet bestaat het gevaar dat een heel hoge score op een deelcriterium (vb. financiële reserve in buitenlandse munt in China) gebruikt wordt om een breed gamma aan voordelen te schrappen, ook al blijven op andere terreinen grote gaten en handicaps bestaan (grondstoffenafhankelijkheid, alfabetisering,...).

3. Unilaterale beslissingen

Bij een (nieuw) differentiatiebeleid bestaat het risico dat de beslissing unilateraal wordt genomen zonder dat er ruimte voorzien is voor zeggingschap van de betrokken landen of democratisch debat met de betrokken bevolking. Vaak zijn de modaliteiten voor dialoog met een land niet gekend.

4. Onduidelijkheid over het bindend karakter van 'gedifferentieerde' behandeling.

Vandaag bestaat er onduidelijkheid over het bindend karakter van de 'gedifferentieerde behandeling'. De vraag is hier of het gaat over intentieverklaringen of over bindende afspraken. Dit is een belangrijk onderscheid. Gaat het om een diplomatieke paragraaf als: *'waar mogelijk en wenselijk bijgedragen wordt tot...'* of is het een gedifferentieerde behandeling die een bindend karakter heeft en waar mogelijk sancties aan verbonden zijn? In praktijk is de grens tussen intentieverklaringen en bindende afspraken vaak niet zo gemakkelijk te trekken. Op dit ogenblik proberen westerse landen bijvoorbeeld om de grote middeninkomenslanden te verleiden tot voorlopige, vage of nauwelijks bindende uitspraken. De ervaring leert dat dit soort conceptuele aanvaarding nadien vaak geleidelijk wordt omgezet in hardere verplichtingen.

5. Het loslaten van internationale engagementen en de plicht tot steun

De EU en haar lidstaten hebben zich herhaaldelijk internationaal geëngageerd om bij te dragen tot de verwezenlijking van gezamenlijk afgesproken ontwikkelingsdoelen. Deze doelen en engagementen werden vooral in het kader van de VN vastgelegd in Universele Verklaringen, Charters en actieprogramma's, maar ook gedeeltelijk daarbuiten in geratificeerde verdragen en internationaal recht. Daarin zit ook verrat dat een aantal landen, die om historische en andere redenen, kampen met structurele handicaps aanspraak kunnen maken op steun van andere landen. Het gevaar bestaat dat differentiatie door de landen en landengroepen die er over beslissen, gebruikt wordt als alibi en als een instrument om zich aan een deel van die wettelijke of morele engagementen te onttrekken.

6. Gebrekkig of geen overgangsbeleid

Een groep landen nieuwe verantwoordelijkheden toewijzen of een groep landen andere handelsvoordelen geven of andere of geen hulp toewijzen kan niet zonder een duidelijk overgangs- of *phasing out* beleid. Er zijn voorbeelden van landen die te veel of te vroeg een voorkeursbehandeling verloren die ze eigenlijk nog goed konden gebruiken. Van primordiaal belang

is daarom een doeltreffende uitdoofstrategie en beleid in samenspraak met de betrokken belanghebbers en de lokale bevolking. Dit kan best gebeuren via een gelijkwaardige dialoog met het betrokken land. Een uitdoofscenario moet gericht zijn op duurzame ontwikkeling, armoedebestrijding en het aanpakken van ongelijkheid.

7. Armen buiten beeld

Het uiteindelijke gevaar van differentiëring is dat het grootste deel van de armen in de wereld, waarvan 70 procent in middeninkomenslanden leven, aan hun lot overgelaten zullen worden. Ook zij hebben echter recht op ontwikkeling en de landen waarin ze leven kampen nog steeds met structurele handicaps die ze niet zomaar kunnen overwinnen.

Vuistregels voor een differentiëringsbeleid

Een aantal ontwikkelingslanden maakten de voorbij decenia een snelle economische groei door die hun relatieve positie ten aanzien van de industrielanden veranderde. Door die nieuwe realiteit kijken industrielanden anders aan tegen de ontwikkelingslanden en proberen ze een andere behandeling op te leggen aan deze landen die het macro-economische goed doen. Tot nu toe is deze differentiëring een delicate en moeilijke oefening gebleken. In sommige beleidsdomeinen merken we mogelijks al een aantal nefaste trends. 11.11.11 wil in dit debat niet ontbreken en schuift een aantal noodzakelijke elementen of vuistregels naar voor. Op die manier wil 11.11.11 een aanzet geven tot een open discussie in de ontwikkelingssector.

Differentiëring moet gebaseerd zijn op ontwikkelingscriteria en democratisch eigenaarschap, relevant zijn voor het beleidsdomein, een volwaardig overgangsbeleid voorzien en steeds getoetst worden aan mensenrechten en de plicht om bij te dragen tot hun verwezenlijking.

1. Differentiëring moet gebaseerd zijn op ontwikkelingscriteria...

Differentiëring kan onmogelijk gebaseerd zijn op basis van criteria die industrielanden (de Europese Unie) het beste uitkomen. Daarom kunnen niet enkel macro-economische en politieke overwegingen aan de basis liggen van een eerlijke differentiëring. Een voorbeeld hiervan is de huidige focus/classificatie op het nationaal inkomen (groei en BNP). Dit geeft een eng, onvolledig en louter macro-economische beeld van de ontwikkelingsstatus van een land.

11.11.11 pleit voor *multidimensionale criteria* die elementen als armoedereductie, capaciteiten, recht op duurzame ontwikkeling, impact op ontwikkeling, gedeelde maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid, (binnenlandse) ongelijkheid, armoedekloof, historische verantwoordelijkheid, schuldenlast, stabiliteit en voorspelbaarheid van de groei, noden,... centraal zetten. Voor 11.11.11 is het duidelijk: differentiëring moet gebeuren op basis van de *noden en capaciteiten* van ontwikkelingslanden. Waar armen zijn en landen te kampen hebben met structurele handicaps, is er een mandaat. De middelen en modaliteiten moeten met andere woorden afhankelijk zijn van de behoeften van het land in kwestie.

Als er criteria zijn, dan moeten deze *transparant* zijn, opgevolgd worden en onderhevig zijn aan parlementaire controle. Ook de formules van onderlinge afweging moet volledig transparant zijn. Daarenboven moeten de criteria dynamisch en flexibele genoeg zijn om in te spelen op veranderingen en te voldoen aan de verwachtingen van het betrokken land.

2. ...en democratisch eigenaarschap,...

Democratisch eigenaarschap is van primordiaal belang. Transparantie, monitoring en rekenschap zijn essentieel. De betrokken landen, bevolkingen en stakeholders moeten betrokken worden. Het bewaken van een inclusieve dialoog met alle stakeholders in een partnerland over ontwikkeling, handel, klimaat, veiligheid, ongelijkheid en beleidscoherentie voor ontwikkeling is cruciaal voor een echte duurzame ontwikkeling.

3. ...relevant zijn voor het beleidsdomein,...

Differentiëring is een hard discussiepunt in vele fora en duikt op in verschillende specifieke beleidsterreinen (handel, hulp, schuldkwijtschelding, klimaat). Een *one-size-fits-all* is mogelijk noch wenselijk. Differentiëring moet er anders uitzien naargelang het beleidsdomein.

4. ...een volwaardig overgangsbeleid voorzien...

De modaliteiten van een overgangsbeleid of *phasing out* beleid moeten duidelijk omschreven worden. 11.11.11 ijvert voor transparantie en dialoog hierover. Deze communicatie moet op het hoogste politieke niveau gebeuren en vertrekken van de bevindingen op het terrein. Bovendien moet een overgangsbeleid en/of (relevant in hulpbeleid) exit-strategie voldoende lange termijn geïnspireerd zijn. Een volwaardig overgangsbeleid of exit-strategie brengt heel wat voordelen met zich mee: (1) het behoud van een goede en transparante politieke dialoog, (2) de mogelijkheid om complementariteit na te gaan en (3) een consolidatie van afgesproken resultaten.

5. ...en steeds getoetst worden aan mensenrechten en de plicht om bij te dragen tot hun verwezenlijking.

Ons uitgangspunt is het recht op duurzame ontwikkeling van iedereen. Tegenover dat recht staan plichten van individuen, en van lokale, nationale en internationale overheden om de verwezenlijking van dat recht voor iedereen te garanderen en te ondersteunen en het niet te schaden. De EU kan zich daar niet zomaar aan onttrekken. Anderzijds impliceert het recht op ontwikkeling ook een collectieve verantwoordelijkheid voor het scheppen van een *global governance* die bijdraagt tot de verwezenlijking van dat recht: gaande van het handhaven van vrede, over het creëren van een rechtvaardig multilateraal handelssysteem of een stabiel financieel klimaat tot de zorg voor de biodiversiteit, zuiver water, schone lucht en het voortbestaan van de planeet. Zowel industrielanden en ontwikkelingslanden hebben de plicht daartoe bij te dragen binnen de mate van hun mogelijkheden.

11.11.11

VECHT MEE TEGEN ONRECHT

11.11.11 vzw
Vlasfabriekstraat 11 - 1060 Brussel
www.11.be

CONTACT

Rudy DeMeyer
Adjunct-directeur
Rudy.DeMeyer@11.be
02 536 11 61

Marc Maes
Beleidsmedewerker Europees handelsbeleid
Marc.Maes@11.be
02 536 11 36

Wiske Jult
Beleidsmedewerker Europees ontwikkelingsbeleid
Wiske.Jult@11.be
02 536 19 60

Sarah Lamote
Beleidsmedewerker Klimaat
Sarah.Lamote@11.be
02 536 11 86

Koen Detavernier
Beleidsmedewerker Vlaams/Federaal Ontwikkelingsbeleid en Migratie
Koen.Detavernier@11.be
02 536 11 98