

## **De totstandkoming van de millenniumdoelen: opmerkelijk resultaat ondanks diepe tegenstellingen**

### **Inleiding**

De millenniumdoelen, acht internationale afspraken om wereldwijd voor 2015 de grote problemen op het gebied van armoede, gezondheid, onderwijs en milieu aan te pakken, vinden hun oorsprong in de Millenniumverklaring van 2000. Deze werd tijdens de VN-Millenniumtop van 6 tot 8 september 2000 in New York unaniem aangenomen door alle toenmalige 189 lidstaten. Aan de totstandkoming van de Millenniumverklaring ging echter in de jaren '90 een moeizaam proces vooraf van vele verhitte debatten, waarbij rijke en arme landen, multilaterale organisaties als VN, IMF, Wereldbank en OECD en talloze ngo's betrokken waren. Veelal waren dit partijen en coalities met forse tegengestelde belangen. Ondanks al deze tegenstellingen lukte het in 2000 VN-secretaris-generaal Kofi Annan toch om alle partijen op één lijn te krijgen.

In 2011 - met nog maar vier jaar te gaan voor einddoel 2015 – worden de eerste discussies over de toekomst van de millenniumdoelen gevoerd. Deze discussies over wat ook wel de post-2015 agenda wordt genoemd zullen de komende jaren in hevigheid toenemen. In september 2013 zal op een VN-top duidelijkheid moeten komen wat er met de doelen na 2015 gaat gebeuren. Dat dit geen gemakkelijke opgave zal worden staat nu al vast, gezien de moeizame totstandkoming van de doelen. Veel van de discussies die in de jaren '90 zijn gevoerd zullen ook weer naar boven komen in de toekomstige debatten over de post-2015 agenda.

Voor een beter begrip van deze discussies is het zinnig wat dieper in te gaan op de ontstaansgeschiedenis van de doelen. Hieronder volgt daarom een overzicht van de ontwikkelingen en debatten vanaf 1990 die uiteindelijk in 2001 tot de millenniumdoelen hebben geleid.

### **> Eerste helft jaren '90: tijd van de grote VN-toppen**

#### **1990**

In de ontstaansgeschiedenis van de millenniumdoelen is 1990 een cruciaal jaar. Drie gebeurtenissen staan in dat jaar centraal. Allereerst bracht de Wereldbank haar *World Development report 1990* uit, waarin armoedebestrijding in tegenstelling tot eerdere rapporten een centrale plek innam. In de jaren daarvoor lag de focus van de Wereldbank veel meer op het stimuleren van economische groei en welvaart.

Daarnaast publiceerde de VN in datzelfde jaar haar eerste *Human Development Report*, waarin eveneens armoedebestrijding hoog op de agenda werd gezet. Beleid zou moeten gaan over doelen (verbetering van leefomstandigheden) en niet alleen over de middelen (economische groei). Hierdoor kwam men in zekere zin terug op het structurele aanpassingsbeleid (structural adjustment policy) van de Wereldbank en IMF van de jaren '80. Dit beleid richtte zich op het verstrekken van leningen aan arme landen, onder de (harde) voorwaarde van liberalisatie, privatisering en een kleinere overheid. Voorwaarden die volgens velen ten koste gingen van sociale thema's als onderwijs en gezondheid.

In de derde plaats kwamen in 1990 de internationale VN-toppen en -conferenties<sup>1</sup> weer terug, die in de jaren 80 mede door toedoen van de focus op de structurele aanpassingsprogramma's uit beeld waren geraakt.

Een van de belangrijkste toppen in 1990 was de *World Summit for Children*. Deze top leverde een blauwdruk op voor latere VN-toppen, omdat bleek dat een dergelijke top tot zowel grote politieke betrokkenheid als tot nieuwe financiële toezeggingen kon leiden. Daarnaast kan ook op inhoudelijke gronden deze top als het begin van de millenniumdoelen worden gezien, omdat er specifieke doelen voor minder hongersnood, onderwijs voor iedereen, kindersterfte, moedersterfte, universele toegang tot veilig water en sanitaire voorzieningen werden geformuleerd. De gelijkennis met de latere millenniumdoelen 1, 2, 4, 5 en 7 is hier al duidelijk zichtbaar.

### 1992

De volgende grote top was de Conferentie inzake Milieu en Ontwikkeling in Rio de Janeiro in 1992, beter bekend als de *Earth summit*. Hoewel de top slaagde in het mobiliseren van de aandacht van het grote publiek lukte het niet om een mondiale consensus te bereiken op thema's als klimaatverandering en ontbossing. De top in Rio stond ook bekend als de top waarbij de vrouwenbeweging voor het eerst liet zien welke impact haar lobbyactiviteiten konden hebben op de slotverklaringen. Op latere VN-conferenties zou de vrouwenbeweging een steeds belangrijkere rol gaan vervullen.

De *International Conference on Food and Nutrition* van december 1992 leverde destijds weinig publiciteit op, maar op de bijeenkomst werd wel voor het eerst als target 'halvering van het aantal mensen met hongersnood' geformuleerd, het latere millenniumdoel 1.

### 1994

Van groot belang voor de ontwikkeling naar de millenniumdoelen was in 1994 de *International Conference on Population and Development* (ICPD) in Caïro. Het was op deze top dat de discussie over reproductieve gezondheid pas goed losbarstte. Deze wat inmiddels 'seksuele en reproductieve gezondheid en rechten' heet (waaronder het recht van vrouwen om te bepalen of - en zo ja wanneer- zij kinderen zouden krijgen) zou de jaren daarna in de ontwikkeling van de millenniumdoelen een belangrijk discussiepunt blijven. Conservatieve moslims en christenen gingen fel in debat met meer feministische en liberale opposanten over onder meer het recht van vrouwen op abortus en condoomgebruik.

### 1995

Ook het jaar 1995 was een piek voor wat betreft de VN-toppen, waaronder de *World Summit on Social Development* in Kopenhagen en de *World Conference on Women* in Peking. In Kopenhagen kwamen niet minder dan 117 regeringsleiders bijeen, wat nog niet eerder was gelukt. De focus op armoedebestrijding en het scheppen van werkgelegenheid werd door de meeste betrokkenen gezien als een enorme stap vooruit, hoewel in de ogen van sommige meer radicale ngo's de focus slechts lag op de symptomen in plaats van de werkelijke oorzaken van armoede (namelijk de intrinsieke onrechtvaardigheid van de markteconomie). De top in

---

<sup>1</sup> De VN-toppen verlopen vrijwel altijd volgens hetzelfde patroon. Allereerst wordt een tijdelijk secretariaat opgericht. Dit secretariaat organiseert een reeks voorbereidende bijeenkomsten in verschillende delen van de wereld. Lidstaten, experts en ngo's worden in dat traject geconsulteerd. Vervolgens moeten de VN-toppen slotverklaringen (final declarations) en plannen van actie opleveren. Veel conferenties spreken af follow-upbijeenkomsten na 5 of 10 jaar te organiseren om de voortgang vast te stellen.

Kopenhagen leidde niettemin tot hernieuwde aandacht voor het terugbrengen van de wereldwijde armoede, waaronder het door de VN uitroepen van het *International Year for the Eradication of poverty* in 1996.

Na de piek in 1995 werden er ook in de jaren daarna nog regelmatig grote conferenties georganiseerd, hoewel er steeds vaker een gevoel van verzadiging optrad. Er kwamen gewoonweg teveel aanbevelingen over teveel onderwerpen. Een verandering werd geleidelijk zichtbaar van de grote VN-toppen die zich verplaatsten van het ene naar het andere continent naar de veel kleinere, formele bijeenkomsten van de rijke OECD-landen in Parijs.

### > DAC en de International Development Goals

Midden jaren '90 gingen de budgetten voor ontwikkelingshulp als percentage van het BNP verder omlaag. De club van donorlanden, de DAC van de OECD<sup>2</sup>, zag dit proces met lede ogen aan. De hulp stond onder druk. Op een high level meeting in 1995 gaf de DAC om deze ontwikkeling te keren goedkeuring aan een document [\*Development partnerships in the new global context\*](#). Belangrijkste punten hierin: ontwikkelingssamenwerking is een investering in plaats van een kostenpost, armere landen ontbrak het aan de mogelijkheden groei en nieuwe banen te creëren en de rijke landen zouden meer en effectievere hulp moeten geven.

De bijeenkomsten van de DAC waren veel kleinschaliger dan de grote VN-toppen. Ook waren er nauwelijks ngo's en andere activisten bij betrokken. Inhoudelijk gingen de bijeenkomsten meer over projecten, programma's en geldstromen dan over rechten en principes, die eerder werden geassocieerd met de VN. Wel streefde de DAC ernaar om een coherente lijst samen te stellen van de verklaringen van eerdere VN-toppen, die uiteindelijk moesten leiden tot een concreet en werkbaar overzicht van doelstellingen.

In dit stadium vonden talloze discussies plaats over welke thema's wel en welke niet op die lijst zouden horen. Zo was er een flink debat tussen Britten en Japanners aan de ene kant die vonden dat de focus moest liggen op één groot doel: vermindering van armoede door economische groei, en anderen (zoals de VS) die meenden dat het concept armoedebestrijding minder zou aanslaan bij het grote publiek dan thema's als kinder- en moedersterfte. Het voordeel van een brede lijst doelen was volgens hen juist dat deze een vorm van legitimiteit verschaftte omdat de doelen al waren overeengekomen tijdens eerdere VN-toppen en omdat ze zouden kunnen rekenen op de steun van talloze ngo's. Immers: hoe meer thema's op de lijst, hoe meer ngo's betrokken zouden worden die zich in het dagelijkse leven specifiek met één van die thema's bezig houden. Uiteindelijk werd het compromis dat het DAC-document weliswaar uit een brede lijst met thema's zou bestaan, maar dat bovenaan die lijst economisch welzijn zou staan, een doel gericht op armoedebestrijding.

### 1996

Het compromis mondde in 1996 uit in het rapport [\*Shaping the 21st Century: The contribution of Development Co-operation\*](#). Hierin was een lijst opgenomen van International Development Goals (IDGs), die de basis zouden vormen van de latere millenniumdoelen. De lijst bestond uit drie grote thema's: economisch welzijn, sociale ontwikkeling (met de subdoelen onderwijs,

---

<sup>2</sup>DAC staat voor Development Assistance Committee. In dit orgaan van de OECD zijn de belangrijkste donoren vertegenwoordigd. DAC houdt een overzicht bij van de landen die officiële ontwikkelingshulp ontvangen en stelt de criteria op waar deze hulp aan moet voldoen.

gelijke rechten voor vrouwen, kinder- en moedersterfte en reproductieve gezondheid) en duurzaam milieu.

Het rapport had niet de impact waarop gehoopt was. De arme landen waren nauwelijks bij de totstandkoming van het rapport betrokken, wat wel gebruikelijk was bij de VN-toppen. Ook was er geen concreet plan van actie in opgenomen. Bij de multilaterale organisaties VN, Wereldbank en IMF werden de IDGs bovendien met gemengde gevoelens ontvangen. Het IMF was aanvankelijk sceptisch over de doelen, vanwege de prominente plek van de sociale ontwikkelingsthema's. Zij zagen deze aandacht niet goed samengaan met hun eigen focus op armoedebestrijding. Pas eind 1999 zou het IMF zich aan de IDGs committeren. VN en Wereldbank waren enthousiaster, hoewel men bij de Wereldbank teleurgesteld was over het feit dat de gelijkheid van vrouwen in de lijst niet sterker was aangezet. Deze teleurstelling klonk eveneens vanuit het UN Development Fund for Women. Een andere VN-organisatie, UNICEF, was juist tevreden over de opname van de educatiedoelen en het doel vermindering van kindersterfte.

### 1997

Een jaar na de publicatie van de *Shaping the 21st century* van de DAC kwam de VN naar buiten met haar [Human Development Report 1997](#). Een vergelijking van beide documenten maakt duidelijk in welke opzichten de VN afweek van de DAC. Vooral de tone of voice is verschillend als het gaat om de rationale achter de doelen. Zo heeft de VN het over een 'moral imperative' en een commitment to human solidarity', terwijl de DAC minder idealistisch is en spreekt van verlicht eigenbelang. Terwijl de VN in haar rapport vooral een visie wil promoten, gaat het in het rapport van de DAC overwegend over results-based management en SMART-geformuleerde targets. Ook legde de DAC in haar rapport een grotere nadruk op economische groei dan de VN, door het thema bovenaan de lijst van doelen te zetten, als eerste onder gelijken. De VN draaide dat juist om.

Terwijl beide organisaties in hun rapporten weliswaar een overkoepelend doel van wereldwijde armoedebestrijding presenteren, wijken de subdoelen dus nog flink van elkaar af. De VN hanteert een duidelijke mensenrechtenbenadering, gebaseerd op de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens uit 1948<sup>3</sup>, terwijl de blik van de DAC in haar rapport smaller is en zich richt op een toename van ontwikkelingshulpbudgetten en het effectiever maken van die hulp. En tenslotte is er een verschil in doelgroep: voor de VN waren dat de toenmalige 189 lidstaten, talloze belangengroepen en ngo's, de DAC beperkte zich tot de 20 rijke lidstaten en de publieke opinie in die landen.

Hoewel de IDGs niet direct door iedereen werden omarmd gaven de leden van de zogeheten Utstein groep - vier vrouwelijke ministers voor ontwikkelingssamenwerking uit Groot-Brittannië, Duitsland, Noorwegen en Nederland (Eveline Herfkens) - in 1997 en 1998 een nieuwe impuls in de promotie van de IDGs. Vooral de Britse minister Short deed er met wisselend succes alles aan rijke én arme landen enthousiast te krijgen voor de IDGs.

---

<sup>3</sup> In zekere zin kan de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens uit 1948 als beginpuntpunt worden gezien van een proces dat in 2000 zou leiden tot de Millenniumverklaring. Een centrale zin in deze verklaring luidt: "Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care."

## > Van de IDGs naar de Millenniumverklaring

### 1998

In 1998 trok de VN het initiatief voor het creëren en stimuleren van internationale armoededoelstellingen weer naar zich toe. In dat jaar werden de eerste plannen bedacht om in september 2000 de 'mother of all summits' te houden. Een unieke gebeurtenis als de millenniumwisseling was de ideale aanleiding om een groot allesomvattend en ambitieus plan op te zetten ten behoeve van wereldwijde armoedebestrijding.

Toenmalig secretaris-generaal Kofi Annan gaf het startsein voor een reeks bijeenkomsten met lidstaten en ngo's om thema's te selecteren waar de focus op zou moeten komen te liggen in de toekomstige Millenniumverklaring. In de periode tussen 1998 en 2000 ontstond zo een intensief lobby- en onderhandelingstraject onder ngo's, internationale organisaties en activisten om hun doelstellingen in de Millenniumverklaring te krijgen, onder het motto 'if you're not an mdg, you're not on the agenda'. Ondertussen was de druk op het VN-secretariaat en Kofi Annan enorm, aangezien de vorige grote VN-top - de '50th Anniversary' Summit in 1997 - niet als een succes werd beschouwd. De Millenniumtop moest en zou slagen.

### 2000

Vijf maanden voor de geplande Millenniumtop, op 3 april 2000, lanceerde Kofi Annan een rapport getiteld [\*We the peoples: The role of the United Nations in the 21st Century\*](#). Bedoeling was dat de lidstaten en andere betrokkenen hun input zouden geven op dit document, wat in gewijzigde vorm de basis voor de Millenniumverklaring later dat jaar zou moeten vormen.

Opvallend in dit document in vergelijking met het DAC-rapport *Shaping the 21st Century* was dat de lijst van doelen flink afweek van de IDGs. Sommige IDGs waren verdwenen of afgezwakt, andere doelen werden geïntroduceerd die niet op de lijst van DAC stonden. Grote 'verliezers' waren vrouwenrechten, reproductieve gezondheid en meer in het algemeen de doelen voor de gezondheidssector. 'Winnaars' waren economische groei, technologie, specifieke doelen voor de rijke landen, het milieu en bijzondere aandacht voor de problemen in Afrika.

De doelen universele toegang tot reproductieve gezondheid en de vermindering van moedersterfte werden met succes door een zogeheten 'unholy alliance' van Vaticaan, evangelistische groeperingen uit de VS en conservatieve islamitische landen uit het *We the peoples* gehouden. Zij vreesden dat ondersteuning van die doelen zou leiden tot legitimering en toename van abortussen en condoomgebruik.

*We the peoples* bevatte verder feitelijk maar één gezondheidsdoel, namelijk het terugbrengen van de verspreiding van hiv/aids. De doelen vermindering van kindersterfte en moedersterfte die niet alleen in de DAC-lijst maar ook in het UNDP Human development report 1997 nog zo'n prominente plek hadden waren verdwenen. Er leek daarmee eveneens een kloof te zijn opgetreden tussen twee VN-instituten, het VN-secretariaat en de UNDP.

In *We the peoples* werd het begin gemaakt van wat later millenniumdoel 8 zou worden. Zo werden de rijke landen in *We the peoples* opgeroepen hun markten voor ontwikkelingslanden open te stellen, medicijnen goedkoper te maken, schulden te verlichten en meer ontwikkelingshulp te geven. Deze nadruk op wat de rijke landen moeten doen is een nieuw

element in de evolutie van de millenniumdoelen. De IDGs waren met uitzondering van het milieudoel nog vooral gericht op wat er in de arme landen zou moeten gebeuren.

Nu was het zaak voor Kofi Annan om ook de andere multilaterale organisaties mee te krijgen in de aanloop naar de Millenniumverklaring. Hij moest zien dat de IDGs van de DAC (die al waren onderschreven door IMF en Wereldbank) een prominente plek zouden krijgen in het nieuwe document gebaseerd op *We the peoples*. In juni 2000 lanceerden de grote vier VN, IMF, OECD en Wereldbank, een gezamenlijk document [\*2000 A better world for all: Progress towards the International Development Goals\*](#). Niet eerder waren de vier organisaties zo eensgezind naar buiten getreden. Om te laten zien dat geen van de partijen in het proces de leiding had, werden de organisaties op alfabetische volgorde in het rapport vermeld.

In de zomer van 2000 werd er op basis van het rapport van de grote vier nog op grote schaal onderhandeld over de exacte formulering van de passages die de Millenniumverklaring moesten gaan vormen. De definitieve [Verklaring](#) bleek na alle onderhandelingen uiteindelijk zowel een 'grand vision' zoals gewenst door de VN te bevatten als de harde targets waar de OECD altijd voorstander van was geweest. De Verklaring begint met een opsomming van een aantal waarden en principes, waaronder de volgende paragraaf:

*We recognize that, in addition to our separate responsibilities to our individual societies, we have a collective responsibility to uphold the principles of human dignity, equality and equity at the global level. As leaders we have a duty therefore to all the world's people, especially the most vulnerable and, in particular, the children of the world, to whom the future belongs.*

Naast de aandacht voor deze waarden bevat de Verklaring ook paragrafen met concrete targets die een jaar later om zouden worden gezet tot de millenniumdoelen, zoals driekwart minder moedersterfte, tweederde minder kindersterfte en halvering van de armoede en honger in 2015.

Een voorbeeld van het feit dat de Verklaring als een compromis moet worden gezien blijkt uit het vrij subtiele onderscheid dat gemaakt kan worden tussen de opgenomen beloftes onder de kopjes 'We resolve further' en 'We also resolve'. Onder eerstgenoemde staan de doelen vermeld die middels een plan van actie zouden moeten worden uitgewerkt tot de millenniumdoelen, onder 'We also resolve' staan de beloftes die in de uitvoering geen prioriteit zouden behoeven. In de Verklaring werd daarmee feitelijk een onderscheid gemaakt tussen eerste- en tweederangsdoelen.

Opmerkelijk is dat in de Verklaring de vermindering van moedersterfte een plaats onder 'We resolve further' had weten te bemachtigen, ondanks bezwaren van de unholy alliance die het thema nog wel buiten *We the peoples* had weten te houden. De gelijkheid van vrouwen en mannen daarentegen moest genoegen nemen met een plek onder 'We also resolve'.

Op 8 september 2000 werd de Millenniumverklaring unaniem aangenomen door de aanwezige lidstaten. Het was Kofi Annan gelukt om van de Millenniumtop een succes te maken: de top werd wereldwijd positief ontvangen en de VN stond weer op de kaart. Na de top kon Kofi Annan direct aan de slag om de afspraken concreet te maken. Om de Verklaring handen en voeten te geven moest een lijst worden samengesteld met concrete doelen, subdoelen (targets) en indicatoren.

## > Van de Millenniumverklaring naar de millenniumdoelen

2001

In maart 2001 kwamen vertegenwoordigers van de vier grote multilaterale organisaties, donorlanden en ontwikkelingslanden opnieuw bijeen op het door de Wereldbank georganiseerde *From consensus to Action: A seminar on the International Development Goals*. Tijdens deze bijeenkomst (waarbij ditmaal de regeringsleiders en staatshoofden niet aanwezig waren) werd getracht de International Development Goals samen te voegen met de doelen in de Millenniumverklaring.

Ook dit proces verliep niet zonder slag of stoot. Zo werd reproductieve gezondheid als apart doel van de lijst gehaald. (Pas in 2005 zou de reproductieve gezondheid weer terugkomen onder het vijfde millenniumdoel, na grote politieke druk van onder andere Nederland). De gelijkheid van mannen en vrouwen kwam echter weer terug, hoewel dit doel slechts één target meekreeg, namelijk het wegnemen van de ongelijkheid tussen jongens en meisjes in het onderwijs.

Tot frustratie van veel arme landen moest het achtste doel dat vooral gericht was op de rijke landen het zonder concrete en tijdsspecifieke targets stellen. De rijke landen konden het hier niet over eens worden. Vooral de Amerikanen wensten zich niet te committeren aan harde afspraken. De EU-landen besloten in een later stadium daarom op eigen initiatief wel targets te stellen (bijvoorbeeld om minimaal 0,7 procent van het BNP aan ontwikkelingshulp te besteden).

Het resultaat van alle onderhandelingen en discussies leidde precies een jaar na de Millenniumverklaring tot Kofi Annan's presentatie van het document [Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration](#) met daarin een overzicht van de 8 millenniumdoelen, 18 targets en 48 indicatoren. Het echte werk – de uitvoering van de gemaakte afspraken - kon nu beginnen.

## **Bronvermelding en meer informatie**

- [\*The Millennium Development Goals: A short history of the World's biggest promise\*](#) David Hulme, september 2009
- [\*Development partnership in the new global context\*](#). DAC 1995
- [\*Shaping the 21st Century: The contribution of Development Co-operation\*](#). DAC 1996
- [\*Human Development Report 1997\*](#). VN 1997
- [\*We the peoples: The role of the United Nations in the 21st Century\*](#). VN 2000
- [\*2000 A better world for all: Progress towards the International Development Goals\*](#). VN, IMF, OECD en Wereldbank 2000
- [\*Millennium Declaration\*](#). VN 2000
- [\*Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration\*](#) VN 2001
- [Volledige lijst millenniumdoelen, targets en indicatoren](#)