



Armoedebestrijding of ontwikkelings- samenwerking?

Ik vermoed dat sommigen deze titel perfect zullen begrijpen en anderen niet. En ik vermoed dat de grens ergens tussen twee generaties loopt. Aan de ene kant jongeren die denken dat we 'goed bezig' zijn als we proberen de armoede uit de wereld te helpen. Aan de andere kant de ouderen die zich herinneren dat het vroeger over 'ontwikkeling' ging, met industrialisering of de zelfbeschikking van volken. Feit is dat alles tegenwoordig draait om armoedebestrijding en millenniumdoelstellingen. Dit is een omslag in vergelijking met de jaren zestig en zeventig van vorige eeuw, toen we inderdaad aan economische en sociale ontwikkeling probeerden te werken. In dit artikel vindt u een overzicht van de belangrijkste veranderingen in het ontwikkelingsdenken, waarvoor ik te rade ga bij de meest belangrijke actoren: de Verenigde Naties en de Wereldbank.

Daarnaast wil ik proberen een verklaring te zoeken voor deze kentering.

Om alle misverstanden te vermijden, verduidelijk ik eerst een paar begrippen.

'Ontwikkeling', zo zal blijken uit dit verhaal, betekende vroeger een omvattend veranderingsproces van de politieke, de economische en de maatschappelijke structuren van een land. Ontwikkeling was bedoeld als collectief emancipatieproces en het streefdoel was om de kloof tussen arme en rijke landen te laten verdwijnen. Arme landen dachten immers

dat hun politieke onafhankelijkheid weinig zou betekenen als ze niet tegelijk economisch sterker zouden worden.

'Armoedebestrijding' is minder gericht op landen dan op individuen. Het gaat erom mensen tot een bepaalde minimale inkomensgrens te brengen (1 dollar per dag) en hen basisvoorzieningen te bezorgen, zodat ze op eigen benen kunnen staan.

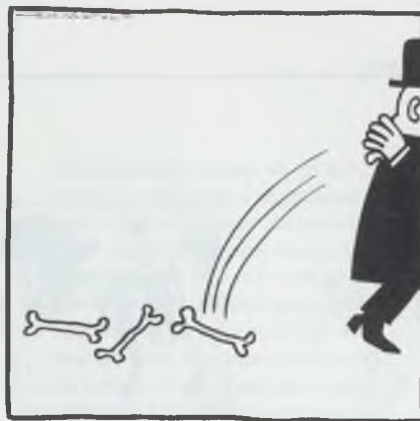
Prof.dr. F. Mestrum doceert sociologie aan de Université Libre de Bruxelles (ULB).

Wanneer vandaag de internationale instellingen over ontwikkeling spreken, is de kans groot dat ze eigenlijk armoedebestrijding bedoelen. Of misschien bedoelen ze economische groei, of een betere integratie van de arme landen in de wereldhandel. Nooit denken ze nog aan die collectieve emancipatie of aan het wegwerken van de kloof tussen rijk en arm. Hoe heeft die betekenisverschuiving plaats gevonden?

Vrede en ontwikkeling

Het ontwikkelingsdenken is vooral bij de Verenigde Naties ontstaan, meteen na de Tweede Wereldoorlog. Haar Handvest (art. 55) legt een beginsel vast dat vandaag weer af en toe wordt vermeld: om de vrede te handhaven is er ontwikkeling nodig. Uiteraard had men op dat ogenblik de gruwelen van de oorlog nog vers in het geheugen. Bovendien herin-

ma's voor economische ontwikkeling van de VN. Hoewel er in de jaren vijftig en zestig van de twintigste eeuw uiteenlopende theorieën ontstonden met betrekking tot ontwikkeling, hebben die wel allemaal een paar gemeenschappelijke kenmerken. Men ging uit van de 'achterstand' van de arme landen, en het doel was een 'ontwikkeling' naar het model van de rijke landen. Dat betekende in eerste instantie industrialisering, en daarvoor was geld nodig. Dat geld kon niet op de binnenlandse markten worden gevonden, en daarom moest dat tekort worden opgevangen door 'ontwikkelingshulp'. Toen de 'onzichtbare hand' wel heel erg onzichtbaar bleef in arme landen, besloot men dat de kenmerken van die economieën te verschillend waren van die van de rijke landen om er dezelfde mechanismen mogelijk te maken. Vandaar dat men dacht aan



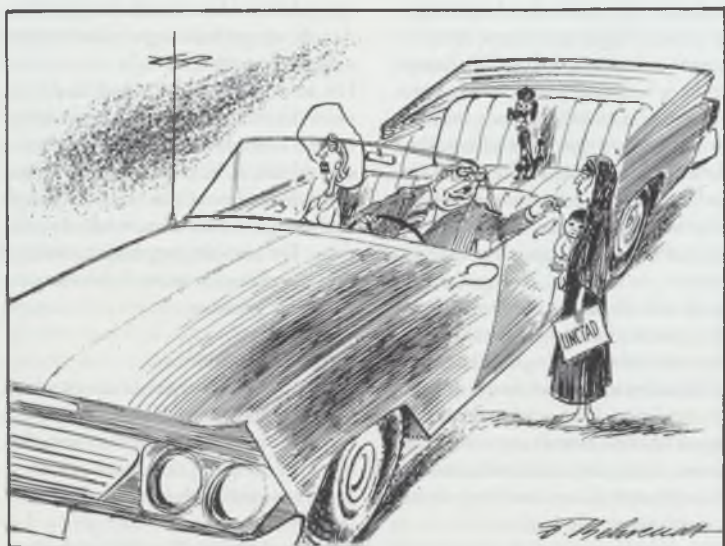
Opland in de Groene over de Unctad conferentie (mei 1972).

maar ook aan de hand van het gewicht van de primaire, de secundaire en de tertiaire sector. De bedoeling was om het aandeel van mijnbouw en landbouw, de primaire sector, te laten verminderen, ten voordele van de verwerkende industrie, en tenslotte van de dienstensector. De eisen van de nieuwe onafhankelijke, maar arme staten zijn lang dezelfde gebleven: industrialisering, overdracht van technologie, stabiele prijzen voor hun grondstoffen, een rechtvaardige ruilvoet, controle op multinationals, een aandeel in de internationale dienstemarkt en ontwikkelingshulp.

Tegelijk was er aandacht voor sociale kwesties. Vanaf het begin van de jaren vijftig werden er bij de VN rapporten geschreven over de sociale situatie in de arme landen. Men heeft het over honger, ziekten, ongetuurdheid, werkloosheid, enzovoort. Over 'armoede' wordt eigenlijk niet gepraat. En men heeft het meer over landen dan over mensen.

Basisbehoeften

In 1968 werd Robert McNamara voorzitter van de Wereldbank. Hij was minister van Defensie geweest in de VS, en kan dus een beetje beschouwd worden als de voorloper van de huidige kandidaat-voorzitter Wolfowitz. Hij gooide het roer om bij de Wereldbank en zette armoedebestrijding op de agenda. Zijn hoofdbekommernis was om de aandacht voor ongelijkheid tussen landen te verleggen naar aandacht voor ongelijkheid binnen landen. Veel succes heeft hij echter niet geboekt, want sociaal beleid was een interne aangelegenheid van de landen in kwestie, en die lieten geen inmenging toe.



Frits Behrendt. Ook wij hebben problemen, mevrouw! (Het Parool, 1974).

nerde men zich de verre oorzaken van het conflict, met name de beurskrach van de jaren dertig. In de eerste documenten van de VN over economische ontwikkeling heeft men het daarom vooral over de stabiliteit van het internationale economische systeem en over volledige werkgelegenheid.

Het ontwikkelingsdenken zelf komt het best tot uiting in de teksten van de Decennia, de tienjarenprogram-

uiteenlopende specifieke processen om de ontwikkeling op gang te krijgen. De 'ontwikkelingseconomie' was geboren.

In de jaren zestig en zeventig ging de aandacht dus vooral naar de 'modernisering' van de economische structuren. Ontwikkeling werd gemeten in termen van het BBP (het bruto binnenlands product, de waarde van de totale productie in een land),

Ook bij de andere internationale instellingen begon het tij te keren. Men stelde vast dat er wel economische groei was, maar dat de bevolking daar niet veel beter van werd. Men ging beseffen dat *'een arm land een land was waar de mensen arm waren'*. Vandaar dat men op zoek ging naar een formule om het economisch en sociaal beleid te integreren. Maar theoretisch geraakte men daar niet uit. Enkel de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) kon met een concreet plan uitpakken. Zij bepleitte een programma voor 'basisbehoeften', met aandacht voor werkgelegenheid.

De ontwikkeling ging dus veel minder snel vooruit dan men had gehoopt. Er was economische groei, maar onvoldoende. De bevolkingsgroei deed deze deels teniet. De inkomenskloof bleef toenemen.

In 1955 hadden de Derde Wereldlanden in Bandoeng besloten om meer samen te werken en zich af te zetten tegen de koloniale machten. Sinds hun onafhankelijkheid gebruikten ze de VN als forum om hun eisen naar voren te brengen. Dat leidde onder meer tot een aantal scherpe resoluties van de Algemene Vergadering, zoals een tekst over de economische rechten en plichten van staten.

In 1975 wordt ten slotte een resolutie over een nieuwe internationale economische orde goedgekeurd, maar zonder de steun van de rijke landen.

Crisis en structurele aanpassingen

De jaren zeventig vormen hoe dan ook een keerpunt in de geschiedenis van het ontwikkelingsdenken. In de rijke landen was begin jaren zeventig een economische crisis uitgebroken met de opheffing van het systeem van de vaste wisselkoersen. Eén jaar later verhoogden de olieproducerende landen de olieprijs met 300 procent. En mei '68 had ook een crisis tot gevolg, maar van een geheel andere aard. Er kwam aandacht voor milieuproblemen, de voorkeur begon uit te gaan naar kleinschaligheid en er werden vooral niet-materiële waarden verdedigd.

Het ongenoegen van de rijke landen over de gang van zaken bij de VN was groot. Resoluties van de Algemene Vergadering hadden weliswaar geen bindende waarde, maar de rijke landen hadden genoeg van al het gestook van de arme landen.

Het was uiteindelijk de oliecrisis die er op termijn toe heeft geleid dat de situatie grondig veranderde. De verhoogde olieprijs zorgde ervoor dat er ontzettend veel geld beschikbaar was, en dat werd gretig uitgeleend aan ieder die er om vroeg. De arme landen staken zich behoorlijk in de schulden, en toen begin jaren tachtig de rentevoet ging stijgen, waren ze niet langer in staat hun schulden terug te betalen.

De Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds (IMF) pakten toen uit met 'structurele aanpassingen', een streng neoliberal beleid dat de rol van de overheid volledig herschikte. Tegenwoordig spreken we over de 'consensus van Washington'. Het komt neer op een macro-economische stabiliteit door middel van een begrotingsevenwicht, inflatiebestrijding, terugtrekking van de overheid uit de nationale economie, privatisering van overheidsbedrijven, openstelling van de grenzen voor goederen en kapitaal, deregulering van de arbeidsmarkt, enzovoort. Dit beleid had ernstige sociale gevolgen in de ontwikkelingslanden. Ambtenaren en leraren werden massaal ontslagen. De sociale voorzieningen voor de bevolking verdwenen stilaan, nationale industrieën moesten de deuren sluiten wat veel werkloosheid tot gevolg had.

Unicef was de eerste internationale instelling die zware kritiek uitoefende op dit nieuwe beleid. Het kinderfonds van de VN pleitte voor een 'aanpassing met een menselijk gezicht' om de bevolking te beschermen tegen zoveel sociaal onheil.

Een nieuwe naam voor een oud beleid

1990 is een belangrijke datum voor het ontwikkelingsdenken. De Wereldbank centreerde haar jaarlijkse verslag over de ontwikkeling in de wereld rondom 'armoede'. Opvallend

is echter dat men niet sprak over een toename van de armoede in de wereld. Er waren eigenlijk ook helemaal geen cijfers beschikbaar. Toch vond men dat internationaal de prioriteit naar armoedebestrijding moest gaan. Men zag armoede – in een wereld van rijkdom – vooral als een ethisch probleem.

Het ontwikkelingsprogramma van de VN (UN Development Program) publiceerde in 1990 haar eerste verslag over 'menselijke ontwikkeling'. Dit werd gedefinieerd als een 'vergroting van de keuzemogelijkheden voor mensen', door een goede gezondheid, betere levensverwachtingen, onderwijs en gelijkheid tussen mannen en vrouwen. Het wilde een nieuw ontwikkelingsparadigma uitwerken, een beetje zoals in de jaren zeventig, maar ditmaal veel concreter. Men stelde een 'indicator voor menselijke ontwikkeling' voor die geheel andere resultaten liet zien dan de rangschikking van de landen volgens hun BBP.

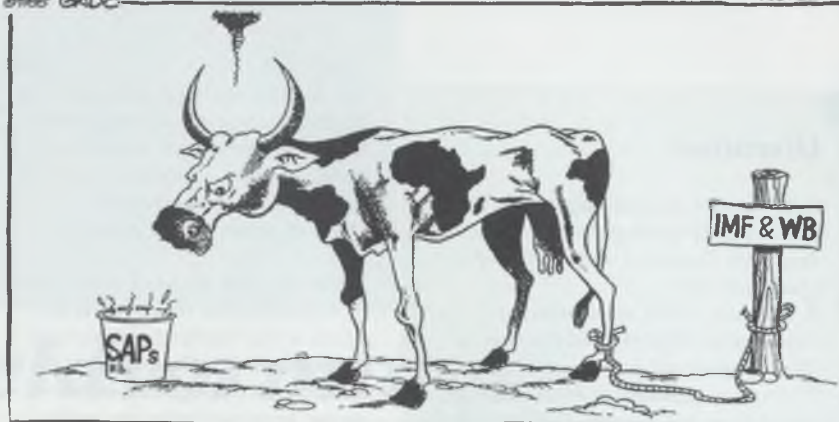
Dit veroorzaakte een schok in de ontwikkelingswereld, want er blijkt uit dat ook arme landen een goed sociaal beleid kunnen voeren. Toch werd deze 'menselijke ontwikkeling' snel vernauwd tot armoedebestrijding. De ambitieuze plannen werden niet opgeborgen, maar er was een prioriteit gekozen.

Doelstellingen

In 1995 organiseerde de VN voor het eerst een sociale top. De Conferentie van Kopenhagen over sociale ontwikkeling draaide rond drie thema's: armoede, werkgelegenheid en sociale integratie. De staatshoofden en regeringsleiders deden tien beloften om het actieprogramma uit te voeren. Ze verklaarden onder meer te willen streven naar volledige werkgelegenheid, een universele sociale zekerheid en sociale integratie.

Dit programma betekent geenszins een breuk met de neoliberale consensus van Washington, maar probeert er wel een sociaal beleid aan te koppelen dat ook de ongelijkheid kan tegen gaan.

Echter, nauwelijks één jaar later worden er bij de Organisatie voor Eco-



Daily Nation (Nairobi, Kenia) februari 1995; SAP's zijn de structurele aanpassingen van IMF en Wereldbank.

nomische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) 'internationale ontwikkelingsdoelstellingen' goedgekeurd. Die monden in 2000 uiteindelijk uit in de millenniumdoelstellingen: acht doelstellingen gericht op armoedebestrijding en een verbetering van de sociale indicatoren.

De eerste doelstelling is een vermindering met de helft van de extreme armoede tussen 1990 en 2015.

Dit programma staat heel ver af van het actieprogramma van Kopenhagen. Het is rond deze MDG's (*Millennium Development Goals*) dat in september 2005 een VN-top zal worden gehouden en het zijn deze doelstellingen die nu worden voorgesteld als een ambitieus ontwikkelingsprogramma.

Armoedebestrijding?

Wie dit hele verhaal leest kan niet anders dan vaststellen dat de ambities de afgelopen jaren voortdurend naar beneden zijn bijgesteld. Een halvering van de extreme armoede is moeilijk ambitieus te noemen. Volgens de Wereldbank zijn er nog steeds meer dan één miljard mensen die minder dan 1 \$ per dag verdienen. Jeffrey Sachs, de VN-verantwoordelijke voor dit millenniumprogramma noemt extreme armoede 'poverty that kills', Kofi Annan spreekt over 'a death sentence'. De millenniumdoelstellingen houden dus eigenlijk in dat je 500 miljoen mensen rustig laat sterven.

De millenniumdoelstellingen zullen ook niet gehaald worden. De armoede daalt enkel in China en India, twee landen die geenszins het beleid volgen dat door de Wereldbank en het IMF wordt voorgeschreven aan arme landen. In Latijns Amerika stagneert de armoede, hoewel er meer mensen aan het werk zijn dan twintig jaar geleden. Maar de lonen hebben zich nooit tot hun oude niveau hersteld. In Afrika blijft de armoede toenemen.

De reden hiervoor kan gezocht worden bij de nog steeds onverkorte toepassing van de consensus van Washington. Het zijn nog steeds dezelfde recepten die gelden voor

alle landen die goedkope leningen willen. Er wordt nog steeds geprivatiseerd en gedereguleerd. Vrijhandel, zo zegt men nu, zou de beste remedie zijn in de armoedebestrijding.

De Wereldbank kent de problemen en probeert er voortdurend oplossingen voor te bedenken die echter telkens langs het probleem heen gaan. Ze heeft het over goed bestuur, democratie en cultuur, maar nooit over het economisch model dat de grondslag vormt van haar beleid. In 2000 gaf ze een tweede groot armoedeverlag uit waarin armoede werd gedefinieerd als 'kwetsbaarheid' en een gebrek aan *empowerment*, subjectieve benaderingen die niet becijferd kunnen worden.

Met de invoering van het criterium 'goed bestuur' en de toepassing van het principe van *ownership* kan de schuld nu ook bij de arme landen zelf worden gelegd.

Het lijkt zeer aannemelijk dat men van arme landen ook een minimum aan gelijkheid en doelmatigheid en een gebrek aan corruptie vraagt. Toch is dit eerder cynisch in het licht van de structurele aanpassingen die van de regeringen werd gevraagd, waardoor overal bezuinigd moest worden. Van de weeromstuit is ook de sociale staat zwaar ondermijnd geraakt. De machtsverhoudingen zijn hierdoor grondig veranderd en de overheid wordt nu nog enkel als een soort manager gezien van af te handelen dossiers.

Ownership is een mooi beginsel dat ervan uitgaat dat programma's die van buitenaf worden opgelegd, nooit helemaal correct kunnen worden uit-

gevoerd. Het is beter dat regeringen zich eigenaar voelen van hun ontwikkelingsprojecten, aldus de Bank. Dat kan ervoor zorgen dat ze zich ook verantwoordelijk voelen voor een goede tenuitvoerlegging. Echter, het blijven wel degelijk de Wereldbank en het IMF die de pen vasthouden voor bijvoorbeeld de PRSP's ('Poverty Reduction Strategy Papers') die arme landen nu moeten indienen. Landen mogen en moeten eigenaar zijn, maar de Bank aanvaardt niet dat er programma's worden ingediend die afwijken van de Washington consensus.

Er is dus eigenlijk weinig veranderd sinds de jaren tachtig van vorige eeuw. Men heeft zeer veel geleerd over wat goed functioneert en wat niet, maar de eisen van de instellingen blijven dezelfde. Er werd een armoede-etiket gekleefd op de structurele aanpassingen, en als landen nu moeten bezuinigen, dan is het, zo zegt men, om hun arme mensen te helpen. Er wordt nog steeds gedereguleerd en geprivatiseerd. Minimumlonen moeten afgeschaft worden, omdat ze arme mensen niet ten goede komen. Sociale zekerheid moet geprivatiseerd worden, omdat arme mensen er niets aan hebben. Dienstensectoren, zoals watervoorziening, moeten geprivatiseerd worden, omdat de overheid de armen niet bereikt. En als de regeringen er niet in slagen goed bestuur in te voeren, dan wordt de hulpkraan dichtgedraaid.

Er werd officieel een einde gemaakt aan het voorwaardenbeleid, maar in de praktijk is de controle van de

Literatuur

G.A. Cornia et al. (ed), *Adjustment with a human face. Protecting the Vulnerable and Promoting Growth. A study by Unicef* (New York 1987).

R. Jolly et al., *UN Contributions to Development Thinking and Practice* (Bloomington and Indianapolis 2004).

F. Mestrum, *Armoede en Mondialisering. Over het nut van armoede in de nieuwe wereldorde* (Berchem 2002).

UNDP, *Human Development Report* (New York, United Nations, 1990).

World Bank, *World Development Report. Poverty* (Washington 1990).

World Bank, *World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty* (Washington 2000).

World Bank, *Looking Back, Looking Ahead* (Washington 2004).

United Nations, *In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary-General*, doc. A/59/2005, 21 March 2005: www.un.org

Voor armoedestatistieken en Poverty Reduction Strategy Papers: www.worldbank.org/poverty

Wereldbank en van het IMF groter dan ooit. Elk aspect van het interne beleid van arme landen wordt gecontroleerd, elke begrotingslijn moet de armoedetoets doorstaan.

Na twintig jaar zou men mogen denken dat dit toch enig resultaat moet hebben gehad, in termen van armoedevermindering of meer groei. Niets is echter minder waar. De economische groei is nu kleiner dan in de periode 1960-1980. De armoede vermindert in China en India, maar blijft toenemen in Afrika. Wordt het geen tijd om het economisch model dan te bekijken? Om de schuldenlast te verminderen of kwijt te schelden? Om meer ontwikkelingshulp te geven?

Besluit

De armoedebestrijding van de internationale instellingen is geen nieuw beleid maar een voortzetting

van de 'structurele aanpassingen' van de jaren tachtig van de vorige eeuw. Dit beleid heeft nog evenveel zware sociale gevolgen, ondanks de eis van 'goed bestuur' en 'ownership'. De groei wordt er door afgeremd.

In theorie is het perfect mogelijk om de armoede uit te roeien, maar dit beleid is veel minder ambitieus dan het oude ontwikkelingsproject. Als ondertussen de ongelijkheid toeneemt, leven we dan in een rechtvaardiger wereld? En zelfs hiervoor is de politieke wil in de rijke landen niet aanwezig.

Van de oude eisen van de arme landen is niets overgebleven behalve de vraag naar meer hulp. Er wordt momenteel onderhandeld over een internationale belasting of over internationale leningen om de millenniumdoelstellingen toch te kunnen halen. Nochtans is het bedrag dat hiervoor vereist is slechts 0,45 tot 0,54 % van het BBP van rijke landen. Volgens het UNDP zal het met de huidige groei nog tot 2147 duren vooraleer in Afrika de extreme armoede met de helft kan worden verminderd.

Er zijn op het moment 54 landen die armer zijn dan ze in 1990 al waren. In 21 landen is de indicator voor menselijke ontwikkeling achteruit gegaan, iets wat vroeger maar zeer zelden gebeurde. In 34 landen is de levensverwachting achteruit gegaan. Van de 67 landen waarvoor er armoedecijfers zijn, is de armoede in 37 ervan gestegen. In 55 landen is de economie tussen 1980 en 1998 gekrompen.¹

De aidsepidemie speelt zeker een rol in de dalende levensverwachting, voor de achteruitgaande economie is vooral het beleid verantwoordelijk. De rijke landen besteden 50 miljard dollar aan ontwikkelingshulp en 900 miljard aan defensie. Mochten ze 900 miljard dollar aan ontwikkeling geven, aldus de voorzitter van de Wereldbank James Wolfensohn, dan zouden we wellicht geen 5 miljard voor defensie nodig hebben.²

De prioriteit van armoedebestrijding heeft vooralsnog drie gevolgen. Ten eerste wordt de aandacht afgeleid van economische ontwikkeling.

De economie is een deel van de natuur geworden, met wetten die we moeten respecteren maar niet kunnen veranderen. Armoede is een consensusthema, het is evident dat er meteen een grote maatschappelijke steun voor te vinden is.

Ten tweede werd met de armoedebestrijding ook een nieuw sociaal paradigma ingevoerd, weg van de universele logica van de verzorgingsstaten. En tenslotte heeft de armoedebestrijding een veel grotere controlebevoegdheid aan de internationale instellingen gegeven. Met armoedebestrijding als voorwendsel kunnen nog meer neoliberale hervormingen worden opgelegd. Door hun hoge schuldenlast kunnen de arme landen geen weerwerk meer bieden.

Dat lijkt me ook de verklaring te zijn voor de aanwezigheid van het armoedethema. Echte armoedebestrijdingsprogramma's heeft de Wereldbank niet. De 'Poverty Reduction Strategy Papers' gaan over alles, behalve over de manier waarop arme mensen aan een inkomen kunnen geraken. Het lijkt vooral een ideologisch offensief, een manier om een redelijk uniform politiek en economisch model in te voeren. Arme landen mogen er de laatste open vakjes van invullen, maar moeten binnen de krijtlijnen blijven die internationaal zijn vastgelegd.

Er was zeker kritiek mogelijk en nodig op de praktijk van het ontwikkelingsbeleid tot 1980. En dat beleid had zeker verbeterd kunnen worden. Nu echter werd het gewoon opgedoekt. En dat terwijl het VN-verteoog van de jaren zestig en zeventig vol prachtige principes en idealen staat die we best van onder het stof kunnen halen. Het dichten van de kloof tussen arm en rijk, de zelfbeschikking van volken, het respect voor alle internationaal erkende mensenrechten, zijn er de mooiste van.

Noten

1 UNDP, *Human Development Report 2003*, New York, UNDP, 2003, p. 2-3.

2 *Low levels of aid for poor 'unacceptable'*, FT.Com, Monday 26 April 2004 (<http://news.ft.com/servlet/>).

* Zie voor de cartoons blz. 40 van dit nummer.