

*Speech van staatssecretaris Agnes van Ardenne voor  
Ontwikkelingssamenwerking op de lustrumconferentie van het  
Institute of Social Studies (ISS) over 'globalisering, conflict en  
armoede'.*

Den Haag, 7 oktober 2002

Dames en heren,

Voor ik de conferentie open wil ik kort stilstaan bij het overlijden van Prins Claus. In de persoon van Prins Claus verliest Nederland niet alleen een geliefd lid van het Koninklijk Huis, maar ook een groot kenner van ontwikkelingsvraagstukken. Vanuit zijn deskundigheid en betrokkenheid was hij een steunpilaar van de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking. Anders dan mijn voorgangers zal ik het zonder zijn wijze raad moeten stellen. Dat ervaar ik als een groot gemis.

De Prins was zijn tijd vooruit met ideeën over moderne vormen van armoedebestrijding, ideeën die inmiddels internationaal gemeengoed zijn geworden. Hij geloofde sterk in het vermogen van arme landen om hun eigen ontwikkeling vorm te geven. Dit onder het motto: 'Mensen worden niet ontwikkeld, ze ontwikkelen zichzelf'. Prins Claus hechtte ook grote waarde aan de relatie tussen cultuur en ontwikkeling, want 'zonder eerbied voor en vertrouwen in de eigen cultuur en tradities is vooruitgang moeilijk te verwezenlijken.'

Dames en heren,

Om te beginnen wil ik het Institute of Social Studies van harte feliciteren met zijn vijftigste verjaardag. Ambitieuze als u bent, hebt u voor uw jubileumcongres gekozen voor een ambitieus thema: globalisering, conflict en armoede. Vrijwel alle aspecten van het hedendaagse ontwikkelingsbeleid komen in die drie-eenheid aan de orde. Voor mij een goede gelegenheid om mijn visie te geven op de samenhang tussen die drie thema's. Dat doe ik in het eerste deel van

mijn speech. In het tweede deel geef ik aan tot welk beleid die analyse mij leidt.

Eerst iets over het verband tussen conflict en armoede.

Conflicten komen in elke samenleving voor. Geen ontwikkeling zonder conflicten. Ze worden pas een probleem wanneer een samenleving niet meer bij machte is conflicterende belangen in vredige banen te leiden. Vaak is dat een gevolg van zwakke instituties en zwakke overheden. Veel hedendaagse conflicten zien we dan ook ontstaan binnen landen en niet tussen landen.

Conflicten veroorzaken diepe armoede. Dat lijkt geen twijfel. Wat we op televisie zien is maar een fractie van het leed dat mensen doormaken in bijvoorbeeld Angola, Congo of Sierra Leone. Conflicten vagen in een klap ontwikkelingsinspanningen van jaren weg. Ze vernietigen infrastructuur en dienstverlening. Ze ontnemen mensen hun elementaire rechten op inkomen, gezondheid, onderwijs, veiligheid en waardigheid.

Veroorzaakt armoede ook conflicten? Hierover hebben onderzoekers boekenplanken vol geschreven. Er lijkt overeenstemming over dat armoede als zodanig niet leidt tot grootschalige gewapende conflicten. Maar processen van verarming, van achteruitgang in levensomstandigheden, van groeiende ongelijkheid binnen een samenleving leiden wel tot sociaal-politieke onvrede. Je hoeft maar door Lagos, Nairobi of Kigali te rijden en je ziet de ongelijkheid. En dan heb ik het nog niet over de schrikbarend gegroeide ongelijkheid tussen de rijke en de arme landen. Politieke, ethnische of religieuze leiders kunnen die onvrede in gewelddadige banen leiden, als dat in hun kraam te pas komt.

Dan de relatie tussen globalisering en armoede

Globalisering biedt wel degelijk kansen voor terugdringing van armoede in de ontwikkelingslanden. Ik ben ervan overtuigd dat iedere

structurele aanpak van het armoedevraagstuk gebaseerd moet zijn op open economieën en open samenlevingen.

Voor iemand uit Nederland, een van de meest geglobaliseerde landen ter wereld, spreekt dat bijna vanzelf. Maar Nederland toont ook aan dat globalisering wat anders kan zijn dan een ongeremde vrije markt. Ik ben een aanhanger van het Rijnlandse model. Brede spreiding van welvaart en sociale vooruitgang komen niet vanzelf voort uit globalisering.

Integendeel, globalisering heeft ook een ander gezicht: het gevaar van een verscherping van tegenstellingen. Van marginalisatie van landen en groepen mensen die niet kunnen meekomen. De welvaart mag dan groeien door internationale handel en kapitaalstromen, ze wordt zeker niet gelijk verdeeld. Alles hangt af van geschikte instituties. En de capaciteit van veel arme landen om op gelijkwaardige basis te kunnen participeren in de wereldmarkt schiet absoluut te kort.

Tot slot het verband tussen globalisering en conflict

Ook stabiliteit en veiligheid zijn allerm minst automatische bijverschijnselen van globalisering. Denk alleen maar aan de mondiale wapenmarkt, aan de handel in diamanten en andere kostbare grondstoffen of de illegale handel in drugs en mensen die door globalisering moeilijk aan banden valt te leggen. Of denk aan de toename van aids. Dit leidt niet alleen tot onnoemelijk veel menselijk leed. Het betekent ook een bedreiging voor de veiligheid van grote landen als Rusland, China, India, Ethiopië en Nigeria, zo waarschuwt de CIA in een recent rapport.

Conflicten ontstaan vaak binnen staten. Zwakke staten hebben toch al moeite geweld te voorkomen. Door globalisering vervagen de autonomie en soevereiniteit van die zwakke staten steeds meer. Interne conflicten krijgen snel ook externe belanghebbenden. Zwakke staten vallen zo uiteindelijk ten prooi aan elites die gebaat zijn bij onoverzichtelijke en chaotische omstandigheden. Want dan kunnen ze ongestoord de natuurlijke rijkdommen plunderen en zich verrijken aan

allerlei illegale activiteiten zoals wapensmokkel en drugshandel. Het conflict in stand houden, wordt dan een economische noodzaak. De voorstellen om de handel in diamanten beter te controleren is een stap in de goede richting, die de stabiliteit in landen als Angola en Sierra Leone kan helpen bevorderen.

Een nog tamelijk onontgonnen, maar boeiende vraag is of globalisering ook een remmende werking kan hebben op conflicten. Globalisatie opent gesloten samenlevingen voor invloeden van buitenaf. Gevolg daarvan kan zijn: minder onderdrukking van vrouwen, meer aansluiting bij internationaal debat en minder geweld. Zoals Thomas Friedman schreef in de Herald Tribune: "Landen die niet handelen in goederen en diensten, zijn doorgaans ook de landen die niet handelen in ideeën, pluralisme en tolerantie."

Ik wil onderstrepen dat al deze vraagstukken zeker niet alleen ontwikkelingslanden raken. Ik heb het hier ook over ons eigen Nederlandse belang. Globalisering brengt met zich mee dat we ons niet kunnen afsluiten van conflicten elders in de wereld, hoe ver weg ook. Vluchtelingenstromen, terrorisme, migratie, armoede. Het heeft allemaal gevolgen voor onze eigen samenleving. Er kan geen sprake zijn van mondiale veiligheid zolang een deel van de mensheid gevangen blijft in een vicieuze cirkel van armoede en geweld.

Tot zover de analyse, nu het beleid. Het antwoord op de uitdagingen ligt in wat ik zou willen vatten onder de noemer 'inclusief beleid'. Dat is mensen insluiten, niet uitsluiten.

Om te beginnen insluiting op mondiaal niveau. Het Human Development Report 2002 breekt terecht een lans voor mondiale democratie, voor goed bestuur in internationale instellingen en voor meer transparantie in beslissingsprocessen.

De frustratie in ontwikkelingslanden over de scheve verhoudingen als het gaat om economische en politieke beslissingsmacht, is zelden zo groot geweest. En dan gaat het niet alleen om scheve stemverhoudingen, zoals bijvoorbeeld in de Bretton Woods

Instellingen. Het gaat ook om onderhandelingscapaciteit en toegang tot informatie en kennis.

Ontwikkelingslanden moeten daarom een grotere stem krijgen in het mondiaal bestuur. Ze moeten de kans krijgen om op gelijkwaardige voet hun belangen te verdedigen. Niet alleen overheden, ook de maatschappelijke organisaties. Van de 738 niet-gouvernementele organisaties (NGO's) die geaccrediteerd waren bij de WTO conferentie in 1999 in Seattle kwam 87 procent uit de rijke landen. Gelukkig gaat het de goede kant op. In Doha, Monterrey en Johannesburg waren de arme landen prominenter aanwezig dan ooit tevoren.

Tegelijk moeten we niet alles verwachten van mondiale oplossingen. Vaak is het zinvoller te denken in termen van een regionale benadering. Neem Afrika, dat staat toch heel anders tegenover de uitdaging van globalisering dan bijvoorbeeld Azië. Daarom is het zo bemoedigend dat de Afrikaanse leiders zelf met NEPAD (New Partnership for Africa's Development) voor een doorbraak hebben gezorgd. Ook onderzoek moet zich vaker op regionale problemen richten. Een voorbeeld is het onderzoek naar de structuur van de landbouw in Afrika dat nu voor NEPAD wordt opgezet.

Voor gewone mensen is het mondiale en regionale niveau vaak ver van hun bed. Inclusiviteit begint voor de meeste burgers bij hun nationale en lokale overheid. Het is cruciaal dat burgers weer vertrouwen krijgen in de overheid en haar instituties. Dat geldt in welvaartsland Nederland. Dat geldt des te sterker in arme landen. Landen die globalisering tegemoet treden met goed bestuur en sterke instituties kunnen beter de voordelen ervan naar zich toetrekken en de nadelige gevolgen ervan opvangen.

Dus moeten landen oppassen met liberalisering van financiële markten zonder de bijbehorende regulering. Dus moeten ze oppassen met privatisering, zolang er geen toezicht is op misbruik van monopoliemacht. Dus moeten ze niet blindelings op de markt vertrouwen, zolang de instituties ontbreken om de markt zo te laten

werken, dat ook de armen er beter van worden en ongelijkheid afneemt.

'Think global, act local' is nog altijd het devies. Democratisering en participatie in het bestuur zijn essentieel voor dit vertrouwen. Decentralisatie naar gekozen gemeente- of districtsbesturen kan bijdragen aan de legitimiteit en de effectiviteit van de overheid in de ogen van de burger.

In Rwanda bijvoorbeeld is de versterking van het lokaal bestuur integraal onderdeel van het vredesopbouwproces. Daar wordt ook een nieuwe vorm van rechtspleging ontwikkeld door en voor de gemeenschap. Daarbij is herstel van de gemeenschap het belangrijkste doel. Duurzame vrede sluit je niet over de hoofden van mensen

Vrouwen spelen in herstel en vredesopbouw in Rwanda een belangrijke rol. Het is belangrijk vrouwen te steunen zodat ze ook werkelijk de ruimte krijgen om hun rol in decentraal bestuur en rechtspleging te krijgen. Inclusief beleid in zaken van vrede en veiligheid, betekent namelijk ook dat je aan vrede moet werken met mannen én vrouwen. Vrouwen worden maar al te vaak over het hoofd gezien of gewoon buitengesloten.

In Somalië hadden vrouwen niets te zeggen in de traditionele clans en hebben ze – dwars door de clan-lijnen heen - een clan van vrouwen opgericht: de zogenaamde 'zesde clan', die ook formeel erkend is geworden. Strategieën gericht op 'inclusief beleid' bieden vrouwen een kans om vredesopbouw en bestuur vorm te geven.

In Sudan, Rwanda en Afghanistan werkt Nederland er hard aan mee om VN-Resolutie 1325 over vrouwen, vrede en veiligheid om te zetten in concrete stappen in de praktijk. Ik vind ook dat wijzelf vrouwen nog beter bij vredesprocessen kunnen betrekken. Ze zijn bijvoorbeeld nog altijd zwaar ondervertegenwoordigd in militaire operaties en vredesmissies in EU-verband en binnen de OVSE.

Inclusief beleid betekent vooral ook: niet bij overheden alleen. Ik ben groot voorstander van meer ruimte en verantwoordelijkheid voor de particuliere sector, zowel bedrijfsleven als ngo's. Internationale samenwerking krijgt steeds vaker de vorm van publiek-private partnerships. Daar ben ik heel erg voor. Ik vind dat een van de onderschatte uitkomsten van Johannesburg.

Tot slot: inclusief beleid betekent ook de nauwe samenhang bewaken tussen ontwikkelingsbeleid en andere beleidsterreinen. Alleen een integrale aanpak kan effectief zijn. We moeten ons voortdurend afvragen: zijn we wel consistent, zijn we wel coherent. Handel, landbouw, onderzoek, voedselveiligheid, het zijn allemaal terreinen die verder gaan dan de traditionele hulpverlening.

Met klem wijs ik op het belang van coherentie van de kant van de rijke landen. Het Westen heeft vrijhandel doorgedrukt voor de producten die het exporteert, maar bleef tegelijkertijd sectoren van zijn eigen economie afschermen die bedreigd konden worden door concurrentie uit ontwikkelingslanden.

Kijk naar suiker. Kijk naar katoen. Berekeningen wijzen uit dat ontwikkelingslanden tot tien miljard dollar aan inkomsten uit export mislopen door subsidies op de verbouw van katoen in de Verenigde Staten en de Europese Unie. Dan gaat het ook om boeren in Afrikaanse landen als Mali, Benin, Burkina Faso en Tanzania. Afrika insluiten in de wereldmarkt betekent een einde maken aan de hypocriete combinatie van hulpverlening en marktafsluiting.

We moeten vooral ook geen schotten plaatsen tussen buitenlands beleid en ontwikkelingsbeleid. De minister van Buitenlandse Zaken en ik richten ons vooral op Afrika met veel aandacht voor de regionale aanpak van conflicten. Want alleen met armoedebestrijding of alleen met diplomatie komen we er niet.

Dames en heren,

De agenda die ik hier op tafel leg is minstens even ambitieus als uw congres. Dit kan Nederland natuurlijk niet alleen. We moeten keuzes maken. We moeten die thema's, regio's en landen kiezen waar wij een meerwaarde hebben. Dat betekent ook samen met andere donoren nagaan waar en hoe we effectief kunnen zijn.

En misschien wel het belangrijkste is om niet over de hoofden van de armen heen ons beleid uit te stippelen. Het gaat om hun toekomst, hun stem moet beter gehoord worden. Dat is de kern van het inclusieve beleid waar ik voor sta. Uit 'Voices of the Poor', een groot onderzoek naar de kijk van de armen zelf, blijkt hoezeer de armen gebrek aan controle hebben over hun eigen lot. Hoe sterk ze bloot staan aan krachten waarop ze geen greep hebben. Aan ons de uitdaging hun klachten serieus te nemen en onze stem te verheffen voor globalisering met een menselijk gezicht, die bijdraagt aan een vrediger wereld met minder armoede. Ik reken erop dat het ISS ook als vijftig-plusser een inspirerende en kritische bijdrage blijft leveren aan dat doel.