

Maandag 10 maart gaf staatssecretaris Agnes van Ardenne (Ontwikkelingssamenwerking) een college aan de Katholieke Universiteit Brabant te Tilburg over globalisering. Hieronder volgt de hoofdlijn van haar betoog.

Dames en heren,

Heeft ontwikkelingssamenwerking nog zin in deze tijd van globalisering? Dat is de vraag vanmiddag. Mijn antwoord wil ik wel vast verklappen. Dat zal geen verrassing zijn: een volmondig ja. Via effectief ontwikkelingsbeleid kunnen en moeten we bijdragen aan duurzame globalisering. Die term lanceerde de Tilburgse hoogleraar Paul van Seters onlangs in een artikel in De Volkskrant.

En ik ken mijn Tilburger klassieken: op diezelfde dag schreef ook jullie hoogleraar Lans Bovenberg een boeiende bijdrage in diezelfde Volkskrant. Eén zin is me zeer bijgebleven. Bovenberg schreef eerst over de noodzakelijke harde aanpak van de zwarte kant van de globalisering: het terrorisme en de kleine schurkenstaten. Hij vervolgde: "Maar de belangrijkste oorlog voert het Westen in de harten van de verpauperde massa's in de Derde Wereld."

Dat is een waar woord. De harten van de armsten kunnen alleen veroverd worden door ze perspectief te bieden. Dat lukt niet door tegen de stroom van de globalisering in te roeien. Dat lukt evenmin door globalisering ongemoeid zijn gang te laten gaan. Daartussen ligt het vaarwater van de 'duurzame globalisering'. In dat vaarwater moeten we terecht zien te komen.

In het tweede deel van mijn verhaal wil ik ingaan op de vraag hoe ontwikkelingssamenwerking daaraan kan bijdragen. Eerst wil ik nu dieper ingaan op het verband tussen globalisering en armoede. Dat debat wordt nog steeds gevoerd.

+ Globalisering en armoede

Laten we bijvoorbeeld India eens nader onder de loep nemen. Een grootmacht op lemen voeten. De betrekkingen tussen India en Nederland zijn dit jaar vier eeuwen oud. Dat wordt gevierd. Onder meer met een symposium over de relatie tussen armoede en globalisering in India twee weken geleden.

De Nederlandse socioloog Jan Breman was daar vrij sceptisch. De Indiase economie stelt zich steeds meer open voor de buitenwereld en groeit al ruim tien jaar met vijf procent of meer. Maar het loon van ongeschoolde arbeiders in de relatief welvarende deelstaat Gujarat ligt nog altijd onder de een dollar per dag. De armsten in India plukken volgens Breman vooral de wrange vruchten, terwijl de elite en de middenklasse het zoet van grotere welvaart mogen smaken.

De rest van het gezelschap was optimistischer. Ook de armsten merken wel degelijk de effecten van de grotere Indiase openheid. In een dorp in Uttar Pradesh zijn de reële lonen verdubbeld, meldde een van de onderzoekers. Er komen snel meer consumptiegoederen. Een Indiase publicist berichtte dat in zijn geboortedorp in de deelstaat Bihar inmiddels de meeste mensen een stenen huis hebben. Merkbare en meetbare vooruitgang.

Volgens de officiële cijfers van de Indiase regering is het aantal armen op het platteland in zes jaar tijd flink geslonken. Van ruim 37 procent van de bevolking in 1994 tot 27 procent in het jaar 2000. Dat zijn nog steeds 280 miljoen mensen - we hebben het wel over India. Die officiële Indiase cijfers zijn overigens omstreden. Met name waar het gaat om het effect van de openstelling van de Indiase economie. Er zijn ook onderzoekers die de stelling verdedigen dat de armoede in India al decennialang gestaag daalt en dat de opening van de economie in 1991 daar weinig invloed op heeft gehad.

Over het tempo van de daling en de verklaring van die daling mag verschil van mening bestaan - dát het aantal armen in India afneemt lijkt wel vast te staan. Dat past in een wereldwijde trend. In 1980 leefden naar schatting 1,4 miljard mensen in extreme armoede. Dat was toen dertig procent van de wereldbevolking. Twee decennia van snelle globalisering later is het aantal armsten gedaald tot minder dan 1,2 miljard - en dat bij een stijgende wereldbevolking. Nu woont nog ongeveer twintig procent van de mensen in extreme armoede.

Nu hoeft gelijktijdig optreden van globalisering en vermindering van armoede nog niet op een oorzakelijk verband te wijzen. Maar nadere uitsplitsing van de mondiale cijfers leidt volgens een analyse van de Wereldbank tot interessante inzichten. Wat blijkt? Vooral landen die aanhaken bij globalisering zijn de landen die er in slagen armoede terug te dringen.

En denk daarbij vooral niet alleen aan de puur economische kant. Het gaat ook om meer sociaal-culturele vraagstukken, zoals de positie van de vrouw. Als er gendergelijkheid zou zijn in Sub Sahara Afrika, zou de jaarlijkse economische groei bijna één procent hoger uitvallen.

De aloude 'Derde Wereld' wordt in de Wereldbank-analyse grofweg in tweeën gesplitst.

Aan de ene kant een groep ontwikkelingslanden die is meegegaan in de golf van economische globalisering vanaf 1980. Die groep van 24 globaliserende ontwikkelingslanden telt ruim 3 miljard inwoners en omvat landen als India, China, Brazilië, Vietnam, Mexico en Uganda.

Deze landen verdubbelden de afgelopen 20 jaar het aandeel van internationale handel in hun nationaal inkomen en ontvingen veel buitenlandse directe investeringen. Hun economische groei per hoofd nam geleidelijk toe van 1% in de jaren zestig tot 5% in de jaren negentig. Het overgrote deel van hun export (80 procent) bestaat niet meer uit grondstoffen maar uit goederen. Extreme armoede verminderde significant en er gaan meer kinderen naar school. De lonen stegen er sneller dan in de OESO, waardoor de kloof versmalt.

De Wereldbank wil het graag onder het tapijt schuiven, maar ook een land als Argentinië behoort tot deze groep. Dat land stelde zich begin jaren negentig geheel open voor globalisering en koppelde de munt aan de dollar. De ineenstorting van die wisselkoerskoppeling heeft vervolgens geleid tot ongekende armoede. Door een combinatie van eigen fouten en grote afhankelijkheid van de financiële markten is Argentinië in een zeer diep dal terechtgekomen. Juist door die afhankelijkheid worden eigen fouten dubbel zo hard afgestraft. Het is dus ook in deze groep landen niet alleen rozengeur en manenschijn.

Aan de andere kant een groep landen die – nog – niet of nauwelijks meedoet in de wereldeconomie. Tot deze groep behoren de meeste Afrikaanse landen, zoals Senegal, Zambia, Kenya, Nigeria en Egypte, maar ook sommige landen in Azie en Latijns-Amerika, zoals Pakistan, Iran en Honduras. Deze groep ontwikkelingslanden, met ongeveer 2 miljard inwoners, verhandelt nu minder dan 20 jaar geleden. Het inkomen per hoofd daalde er het afgelopen decennium. De economische groei stagneerde er en voor hun export bleven zij afhankelijk van enkele grondstoffen. De kloof tussen deze groep 'achterblijvers' en de rest van de wereld groeit hard. Omdat zij niet integreren in de wereldmarkt. Omdat de globalisering aan hen voorbij gaat. Hun probleem is niet globalisering, maar marginalisering.

Kent u de definitie van suiker zoals verwoord door een klein kind? 'Suiker is een stof die een slechte smaak aan thee geeft als je vergeet hem er in te doen'. Zo kun je als conclusie uit deze analyse trekken dat globalisering een proces is dat leidt tot meer armoede als je vergeet je erbij aan te sluiten. In feite is dat de stelling van Bolkestein in dezelfde discussie in de Volkskrant waar ik al eerder aan refereerde. In de woorden van Bolkestein: 'Globalisering is niet de oorzaak van armoede;

gebrek aan globalisering bestendigt armoede'.

+ Uitdaging 1: aansluiting bij globalisering bevorderen

Maar met die conclusie schieten we eigenlijk niet zo bar veel op. In feite heeft de Wereldbank-analyse van globaliseerders en niet-globaliseerders veel weg van een tautologie. Want de landen die globaliseren zijn over het algemeen juist niet de armste landen. Als je arm bent kun je niet aansluiten en blijf je dus arm. Het is daarom te gemakkelijk om te zeggen dat landen zich moeten openstellen, moeten inspelen op globalisering en dat dan armoede zal afnemen.

Juist de armste landen staan voor de hoogste drempel. Het is de paradox van de globalisering: naarmate landen verder ontwikkeld zijn kunnen ze het benodigde aanpassingsproces beter aan, wat weer leidt tot verdere ontwikkeling. Dit verklaart ook waarom globalisering bestaande ongelijkheden vooralsnog eerder versterkt dan verkleint. Voorsprong wordt beloond, achterstand is extra handicap. Ga naar Afrika en je ziet hoe waar dat is.

We moeten daarom verder kijken. De vraag is niet of landen er verstandig aan doen aan te haken bij globalisering. Ik ben er van 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 ook bijna vanzelf. Maar het punt is dat brede spreiding van welvaart en sociale vooruitgang niet als bij toverslag voortkomen uit dat proces van globalisering. Niet binnen landen, niet tussen landen.

Als kleine boeren geen recht op landbezit hebben, geen toegang tot informatie over markten en prijzen, geen geld kunnen lenen als werkkapitaal, niet kunnen sparen, niet over transport en wegverbindingen beschikken en aangewezen zijn op één of twee machtige opkopers. Ja, dan is het natuurlijk de commerciële boer dichtbij de spoorlijn die de vruchten plukt van grotere openheid en liberalisering.

Er moet in veel landen nog veel gebeuren om tot goed werkende markten en goed sociaal beleid te komen, maar dat is wel waar de grote stappen vooruit gezet moeten worden. Nationale overheden moeten hun taken op een transparante, controleerbare en rechtvaardige manier vervullen. Dat is de brede betekenis van 'good governance'. Het gaat inderdaad om vrije meningsuiting, het recht van vereniging en bestrijding van corruptie. Maar even belangrijk is het investeren in onderwijs en gezondheidszorg, verbeteren van de infrastructuur, het definiëren en verlenen van eigendomsrechten, de codificatie van rechtszekerheid en het toezicht op de naleving van wetten, het voorkomen van economische machtsconcentratie en het bevorderen van concurrentie, zodat de private sector – de motor van de economie – goed kan gaan draaien.

Dat zijn nogal wat eisen. De groep globaliserende landen kan daar deels aan voldoen - en dat is ook de diepere reden waarom armoede afneemt. Maar juist overheden in de armste landen kunnen er niet of nog niet aan voldoen. Om van globalisering te profiteren, sterker nog, om er deel aan te hebben, hebben landen een minimale basis nodig van institutionele capaciteit en kennis. Dat komt niet vanzelf tot stand en wordt zeker niet door de markt geboden.

Daarbij denk ik ook zeker niet alleen aan het niveau van nationale overheden. Het lokale en het regionale niveau worden naar mijn stellige overtuiging van steeds groter belang. Dat drukt de slogan 'Think global, act local' uit.

Ontwikkelingsbeleid moet een bijdrage leveren aan het opbouwen van die basis. Veel van ons beleid is daar op gericht. Zo hebben de ambassades in de negentien landen waar we nauw mee samenwerken een inventarisatie gemaakt van de knelpunten voor de private sector. We steken veel

geld in onderwijs, ook beroepsonderwijs. We helpen bij beter waterbeheer en watermanagement. We steunen organisaties van boeren en kleine ondernemers. We bevorderen kennisoverdracht. We stimuleren investeringen. We geven steun aan verbetering van instellingen als Rekenkamers, onderzoeksinstituten, vrije media. We helpen met handelsbevordering. Want ook dat is nodig. 'Trade not aid', geen hulp maar handel zegt men wel eens. Dat is een misvatting. Ik geloof meer in 'Aid for trade', hulp om handelskansen te vergroten.

Zwakke, instabiele staten komen niet alleen verder op achterstand door dat ze niet meedoen aan globalisering. Ze zijn vaak ook extra bevattelijk voor de negatieve kanten ervan. 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. Kijk bijvoorbeeld naar de regio van de Grote Meren, of naar wat in Sierra Leone gebeurd is.

Stabiliteit en vrede zijn minimale voorwaarden om baat te kunnen hebben bij globalisering. In een groot aantal van de groep niet-globaliserende landen is die stabiliteit ver te zoeken. Daar kunnen we in ons beleid niet aan voorbij gaan.

Kijk naar onze inspanningen in Afganistan. Of Sudan. We proberen het voorzichtige vredesproces in Sudan een duw in de rug te geven. Eerst moeten de wapens zwijgen. Dan pas maakt een anti-armoede beleid, gebaseerd op integratie in de wereldmarkt, enige kans van slagen. Ook voor buurlanden als Ethiopië en Eritrea.

+ Uitdaging 2: begrenzen van de risico's

Globalisering vereist niet alleen begeleiding, maar ook begrenzing. Het is geen proces om je slaafs aan over te leveren, want dat bergt grote risico's in zich. Kijk alleen al naar het schokeffect dat de gang van zaken bij Albert Heijn in Nederland heeft veroorzaakt. Dan komt ook bij ons onmiddellijk de vraag op: is er voldoende controle geweest, heeft de samenleving de globaliseerders niet te zeer de vrije hand gegeven? Dat geldt des te meer in ontwikkelingslanden.

Landen moeten oppassen met privatisering, zolang er geen toezicht is op misbruik van monopoliekracht. Ze moeten 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. Ze moeten ook bijvoorbeeld oppassen met liberalisering van financiële markten zonder de bijbehorende regulering.

De Aziatische crisis laat zien welke gevaren hier op de loer liggen. Voormalig topeconoom van de Wereldbank Jo Stiglitz heeft die in een zeer lezenswaardig boek helder beschreven. Hij waarschuwt met name tegen het voortijdig opengooien van de kapitaalmarkten. Dan kunnen regeringen de greep op hun economie volledig kwijtraken met rampzalige gevolgen vooral voor de armere lagen van de bevolking. Het aantal armen in Indonesië bijvoorbeeld verdubbelde toen de crisis toesloeg. Een langzaam globaliserend land als India - en ook China - slaagde erin buiten de Aziatische crisis te blijven. Het is belangrijk te globaliseren met verstand.

Nederland toont aan dat globalisering wat anders kan zijn dan een ongeremde vrije markt. Ik ben een aanhanger van dat Rijnlandse model. Een model van participatie en overleg, een model dat mensen niet uitsluit maar ze insluit. Dat geldt binnen landen, dat geldt ook op mondiaal niveau. Het

Human Development Report 2002 - een gezaghebbend VN-rapport over mondiale ontwikkelingen - breekt terecht een lans voor mondiale democratie, voor goed bestuur in internationale instellingen en voor meer transparantie in beslissingsprocessen.

Nederland heeft zich van oudsher sterk gemaakt voor een internationale rechtsorde, waarin ieder gelijke rechten heeft. Hugo de Groot doceerde in de zeventiende eeuw al de leer van de gelijke rechten op toegang tot de vrije zee in zijn 'Mare Librum'. En ja, hij gebruikte dat argument tegen de machtspolitiek van de Britten. Voor de Britten gold dat de reikwijdte van de kanonnen aan boord bepaalde wie het voor het zeggen had op de zee. Nederland heeft een lange traditie van verzet tegen de wet van de jungle waarin het recht van de sterkste geldt. Ons geloof in de internationale rechtsorde is een diepgeworteld cultuurgoed. Wij zijn niet voor niets het enige land ter wereld dat de versterking van de internationale rechtsorde in zijn grondwet heeft opgenomen.

Dat gedachtengoed speelt ook een rol bij het indammen van de risico's van globalisering. Die risico's zijn niet alleen economisch. Ik denk ook aan het milieu, aan de verspreiding van besmettelijke ziektes, aan ongecontroleerde migratiestromen.

De frustratie in ontwikkelingslanden over de scheve verhoudingen in economische en politieke beslissingsmacht is groot. Ook de verdeling van onderhandelingscapaciteit en toegang tot informatie en kennis is bijzonder scheef. Ontwikkelingslanden moeten een grotere stem krijgen in het mondiaal bestuur. Waar het om gaat is dat globalisering een internationale inkadering nodig heeft die is gebaseerd op gedeelde normen en waarden. Daar ligt natuurlijk ook gelijk het probleem: in hoeverre delen wij waarden als solidariteit? Zelfs de VN-verklaringen over mensenrechten worden soms alleen maar pro forma onderschreven.

Het lijkt deels de goede kant op te gaan. In Doha, Monterrey en Johannesburg vorig jaar waren de arme landen prominenter aanwezig dan ooit tevoren. In Doha hebben de rijke landen plechtig beloofd dat de komende ronde van handelsbesprekingen een 'ontwikkelingsronde' wordt. Een ronde waarin de belangen van de arme landen zwaar meewegen. En in Johannesburg hebben rijk en arm afspraken gemaakt over duurzame ontwikkeling. Bijvoorbeeld over investeringen - samen met de private sector - in drinkwater en sanitatie.

Maar tegelijk moeten we constateren dat het VN-stelsel zwaar onder druk staat. We hebben een goed werkend stelsel van internationaal overleg nodig om de wereld bij elkaar te houden. Zeker omdat globalisering ook inhoudt dat voor mensen en bedrijven nationale grenzen minder betekenis krijgen. Dat maakt de kwestie-Irak zo extra spannend. De vraag is niet alleen of een oorlog nog te voorkomen is. De vraag is ook welke consequenties dit alles zal hebben voor de internationale samenwerking.

+ Uitdaging 3: Onze eigen verantwoordelijkheid niet uit de weg gaan

Tot dusver heb ik het nog nauwelijks gehad over onze eigen verantwoordelijkheid. Ook van onze kant wordt 'inclusief denken' vereist. Dat betekent bijvoorbeeld dat we ons houden aan de fatsoensnorm om 0,8 procent van onze welvaart te gebruiken voor tegengaan van ellende elders. Dat betekent bijvoorbeeld dat ondernemers hun maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen en op een duurzame wijze investeren in ontwikkelingslanden.

Dat betekent bijvoorbeeld ook dat we als rijke landen een handelsbeleid voeren dat de arme landen niet in de wielen rijdt. Bij dat laatste punt wil ik wat langer stil staan. Handelsbeleid is in zekere zin een beperking van globalisering. Mijn punt is dat we die sturing van de globalisering niet alleen moeten gebruiken om onze eigen belangen te dienen. De rijke landen moeten een coherent beleid voeren dat rekening houdt met de belangen van de armsten.

Te vaak is daar bij de westerse inspanningen geen sprake van. Vlees dumpen, terwijl je ook de kleine boeren steunt. Wapens leveren, terwijl je ook naar vrede streeft. Handelsbarrières opwerpen die hand in hand gaan met pleidooien voor exportbevordering. 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.

We trekken hard aan vergroting van de coherentie. Daarover heb ik samen met collega Veerman van Landbouw een notitie opgesteld. Als speerpunt hebben we twee dossiers gekozen die van groot belang zijn voor arme landen: suiker en katoen.

Het suikerbeleid van de EU is aan hervorming toe. Niet alleen vanwege interne redenen, maar primair vanwege negatieve effecten op ontwikkelingslanden. De EU ontnemt met 1,4 miljard euro aan exportsubsidies en gesteund door de hoge beschermde afzetprijs op de Europese thuismarkt (2½ keer de wereldmarktprijs) afzetmarkten aan rietsuikerproducenten die veel goedkoper kunnen produceren.

Neem Mozambique, een arm land in zuidelijk Afrika, waar Nederland een nauwe ontwikkelingsrelatie mee heeft. De suikerplantages daar zijn na de burgeroorlog weer opgebouwd en gemoderniseerd. Er werken nu 20.000 mensen, de suikersector is de grootste particuliere werkgever in het land. Mozambique produceert suiker van uitstekende kwaliteit voor veel lagere kosten dan de Europese suikerindustrie.

Toch kan Mozambique haar suiker nauwelijks kwijt. De Europese afzetmarkt blijft tot 2009 grotendeels gesloten voor minst ontwikkelde landen zoals Mozambique. En in Afrika en het Midden-Oosten heeft de EU veel potentiële afzetmogelijkheden reeds ingepikt, terwijl ook gevestigde exporteurs als Brazilië weinig ruimte laten voor nieuwkomers. Momenteel verdwijnt een groot deel van de suikerproductie in Mozambique in de opslag. Zo kunnen ze één van hun allerbeste producten niet te gelde maken.

Europa zal ruimte moeten vrijmaken op de wereldmarkt voor producenten in ontwikkelingslanden. De huidige situatie is onrechtvaardig voor de boeren daar. Zonder de subsidies en de beschermde interne prijs zou de EU immers nooit zo'n dominante positie op de wereldmarkt hebben kunnen innemen.

Katoen is een ander voorbeeld. Berekeningen wijzen uit dat ontwikkelingslanden miljarden euro's 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. De katoenkwestie komt internationaal steeds sterker op de kaart te staan.

Naar verwachting wordt op 18 maart op verzoek van Brazilië besloten tot instelling van een WTO-panel over het VS-katoenbeleid. In de coherentienotitie geeft de regering aan dat Nederland haar partnerlanden in West-Afrika waar mogelijk zal ondersteunen als zij gebruik willen maken van hun recht om zich aan te sluiten bij zo'n panel tegen de Verenigde Staten.

Dames en heren,

De harten winnen van de armsten. Dat doen we door te helpen hen een perspectief te bieden. Verzet tegen globalisering is niet alleen zinloos, het zou ook contraproductief zijn.

Globalisering kan een bondgenoot zijn op weg naar duurzame ontwikkeling. Maar een bondgenoot die veel sturing en begeleiding nodig heeft en waarvan we de negatieve kanten moeten begrenzen. Om de harten van de armsten te winnen moeten we laten zien dat het ons menens is. En dat is uiteindelijk vooral ook een kwestie van politieke keuzes.