

# Benign neglect

PROF. DR. F. VAN DAM

---

## Afscheid

---

Vaarwel dan ficties en illusies van de jaren tachtig. Vaarwel dan derde wereld die als groep van homogene en aaneengesloten landen nimmer heeft bestaan. De derde wereld was een herspinsel van schuldgedreven protestantse en marxistische Europese auteurs. Het was een poging om eertijds getrokken scheidslijnen in de post-koloniale periode opnieuw vast te leggen. Het was ook vol van zelfverloochening, medelijden en minachting.

De schijngestalten werden quasi inhoud gegeven met statistieken over productie, handel en armoede. De derde wereld zou economisch stagneren en haar export zou terugvallen door dalende grondstoffenprijzen. Het was een vertekening van de realiteit. In Azië is in de afgelopen 25 jaren de economische groei hoger geweest dan in Europa; in Azië woont het merendeel van de armsten der armen. Nu, in 1989, exporteren de ontwikkelingslanden meer eindprodukten dan grondstoffen en zij beconcurreren ons op de industriële markten. Schijnge-

stalten zijn gedoemd het van de werkelijkheid te verliezen.

Vaarwel hulpprojecten. Het was een verwarrende tijd waarin jullie werden geboren. Het was de idee dat alle arme landen economisch geholpen zouden worden door ze te overdekken met een wade van fabrieken, havens, boerderijen, wegen, banken en al die tastbare en zichtbare symbolen van onze eigen welvaart. Een panacee voor alle ellende.

Niemand vroeg of de projecten zouden beklijven in landen waar bestuur en economisch beleid ontbreken. Niemand vroeg of landen met een goed functionerend bestuur en een goed beleid door ons bedachte hulpprojecten nodig hebben of dat het geld beter besteed zou kunnen worden aan de uitvoering van hun eigen ontwikkelingsprogramma's. Niemand vroeg wat het voor zin heeft om met projecten kapitaal in landen te investeren als dat binnen de kortste keer als vluchtkapitaal weer verdwijnt. Het hulpproject voldeed aan al onze emoties van hulpverlening: concreet, gericht, aanwijsbaar, controleerbaar. Maar voor hulp ontvangen was en is het een ondeugdelijk instrument.

Vaarwel armoedebestrijding, het teken waarin ontwikkelingssamenwerking steeds werd gesteld. Armoede komt niet uit de lucht vallen, het is het resultaat van een sociaal-economisch proces. In de Verenigde Staten heeft het verloop van dat proces er toe geleid dat in New York 80.000 daklozen rondzwerven, in Brazilië dat de onderste 20% van de bevolking over 2% van het nationale inkomen beschikt.

Armoede kan alleen verdwijnen als er een minimum aan algemene welvaart is en een sociaal-economisch systeem dat die welvaart redelijk verdeelt. Als die elementen ontbreken heeft het geen zin 'doelgroep-gerichte' projecten ter bestrijding van armoede als hulp te geven. Zulke projecten gaan ten onder in het bestaande systeem van bezits- en machtsverhoudingen. In zo'n situatie kan men charitas bedrijven, bij voorbeeld door voedsel uit te delen, maar men kan de oorzaken van de armoede niet wegnemen met incidentele projecten. En dus ook de armoede niet.

---

## Metamorfose

---

In onze eeuw heeft Europa drie verhoudingen met de derde wereld gehad. In de aanvang was het de hoogtij van de kolonisatie, vooral in Afrika – het laatste werelddeel waarin Europa nog niet diep was doorgedrongen. Toen, in de jaren vijftig en zestig, vond de dekolonisatie plaats, mede onder Amerikaanse en Russische druk om Europa van zijn macht te beroven. Daarna, in

de jaren zeventig en tachtig, voltrok zich een proces van rouw over het uiteengaan van moederlanden en koloniën, vol emoties, haat en liefde, vol pogingen tot het aangaan van nieuwe verbanden en het weer verbreken daarvan, vol hulpverlening en hernieuwde exploitatie.

In die periode is in Afrika verval opgetreden ondanks dat het meer hulp per inwoner ontving dan andere continenten. Dat verval is vooral het gevolg van falend bestuur en beleid. De namaak-democratieën die Europa achterliet, werden verdronken door regimes van onderofficieren. Het lijkt lang te zullen gaan duren eer zich in Afrika formules en instrumenten aftekenen die nodig zijn om een moderne economie te laten floreren. De buitenwacht kan daar weinig aan doen.

De schulden van de Afrikaanse landen – die het resultaat zijn van hulpverleningen door regeringen van rijke landen, niet van particuliere banken – zouden kunnen worden kwijtgescholden. Het zou ons weinig kosten, terwijl het voor Afrika om grote bedragen gaat. Er ligt al jaren een zinnig plan voor op tafel, maar door lamlendigheid van de rijke landen – ook van Nederland – gebeurt er niets. Ook zou de concurrentie tussen de vele tientallen hulpverlenende instellingen en landen in Afrika kunnen worden beëindigd, om te beginnen die tussen de Wereldbank en het IMF. Eigenlijk is het IMF met zijn monetaire instrumenten ongeschikt voor leniging van Afrika's misère.

Azië is geen probleem. De Aziaten weten precies wat zij willen, wat zij kunnen en hoe zij het moeten doen. Regeringen van landen als China, India, Korea en Indonesië hebben geen boodschap aan onze betweterijen. Wel kampen veel Aziatische landen door hun diepe armoede en ondanks hun hoge besparingsgraad met een tekort aan kapitaal. Om dat aan te vullen hebben zij op de internationale kapitaalmarkt geleend, maar daaraan is een grens, temeer nu de reële rente op een niveau van rond 7 procent staat. Zolang de rente dusdanig hoog is, zouden de rijke landen kapitaalhelp kunnen geven in neutrale vorm, dus betalingsbalanssteun. Eventueel gebonden aan besteding in het hulpgevend land, maar zonder verdere condities of bemoeienis.

De Latino's hebben geen problemen met de rijke landen. Zij hebben problemen met zichzelf. Latijns-Amerika is niet arm, het is even rijk als Europa in de jaren vijftig. Maar de machthebbers, de nazaten van de Spaanse onderkoningen en van hun vazallen die als beloning grond of handelsmonopolies kregen, voeren een semi-feodale politiek. Dat leidt tot slechte economie, tot scheve bezits- en inkomensverdeling, tot het ontbreken van redelijke beloning voor

arbeid. En zij die geld hebben, plaatsen dat als deposito's bij banken in de VS, Europa en Japan.

Presidenten en vooral presidentskandidaten beklagen zich luidkeels over het drama van de schulden van Latijns-Amerika aan buitenlandse banken. Maar daartegenover staat vluchtkapitaal ter grootte van tweederde van het schuldbedrag. In feite heeft Latijns-Amerika geen schuldenprobleem. Het werkelijke probleem is dat nagelaten wordt belasting te heffen over hoge inkomens, over grote vermogens en – eventueel alleen over de opbrengsten ervan – over vluchtkapitaal.

In 1984 eindigden de naweën van de boedelscheiding. Dat jaar waren de netto overdrachten (kredieten, investeringen en hulp) van rijke naar arme landen voor het eerst negatief. Sindsdien stroomt kapitaal van arm naar rijk. In datzelfde jaar besloot de Wereldbank tot 'aanpassingsprogramma's' voor ontwikkelingslanden. Deze programma's houden in dat de ontwikkelingslanden zich economisch moeten aanpassen aan de veranderingen in de wereld-economie. Geen woord meer over een 'Nieuwe Internationale Economische Orde' die het omgekeerde beoogde. Het register van rouwbeklag werd per 1985 gesloten.

---

## Ons dorp

---

De wereld is een dorp geworden, zo wordt gezegd. Wij zijn allen verantwoordelijk voor elkaars welzijn, zo wordt gepredikt, veelal gelaardeerd met hol moralisme van 'één wereld of geen wereld', 'spaceship Earth', rentmeesterschap, vermaatschappelijking en sociale vernieuwing.

Of, zo stellen nuchterlingen, wij leven in een wereld waarin wij steeds meer van elkaar afhankelijk worden, waarin de interdependentie steeds verder toeneemt. Geen economie kan meer op zichzelf staan, wij moeten samenwerken, hulp geven, of wij het willen of niet.

Maar is het waar? In de periode van 1980 tot 1987 is de kredietverlening aan de ontwikkelingslanden gedaald van 16 miljard dollar positief tot 33 miljard dollar negatief en de hulpverlening daalde van 29 miljard dollar tot 11 miljard dollar. De wereldhandel is sterk gestegen, jazer, maar alleen die tussen de rijke landen en met een aantal Oost- en Zuidoostaziatische landen. In de periode 1979 tot 1987 liep de export van Afrika terug van 68 miljard dollar tot 51 miljard dollar en die van Latijns-Amerika van 109 tot 101 miljard. Dat alles zonder rekening te houden met de inflatie.

Geen integratie dus van de ontwikkelingslanden in de wereld-economie,

geen samenwerking, maar desintegratie. Behalve de Afrikanen heeft niemand Afrika nodig. Grondstoffen worden vervangen door kunststoffen of zij worden in geïndustrialiseerde landen geproduceerd: de VS verbouwt steeds meer katoen nu de subsidies op graan worden verlaagd. *Afrika, waar lag dat ook al weer?* was de titel van een artikel in de Volkskrant van 28 oktober jongstleden.

Tegelijkertijd met de desintegratie vindt er regionale blokvorming plaats. Europa zal één zijn per 1992. De VS heeft vorig jaar een vrijhandelsverdrag gesloten met Canada en onderhandelt over zo'n verdrag met Mexico. Argentinië, Brazilië en Uruguay hebben onlangs in principe besloten tot volledige economische integratie per het jaar 2000. Enkele weken geleden onderhandelenden landen in en rond de Stille Oceaan voor het eerst over economische samenwerking. De wereldeconomie is als schiftende melk: verdunnend en verklonterend.

Dat proces zal doorgaan in de afsluitende tien jaar van deze eeuw. De sprong die na de tweede wereldoorlog werd getracht te maken van nationale staten naar wereldwijde arrangementen bleek te groot te zijn. Regionale integratie met economisch en cultureel gelijksoortige landen blijkt een haalbaardere stap.

En wie niets te integreren heeft? Landen die arm zijn als ratten of die in uithoeken van de wereld liggen? Zij worden door niets of niemand beschermd en wel het minst door de beroepscongressisten die bijna wekelijks bijeenkomen en elkaar uitleggen dat Europa 1992 goed is voor ieder en allen. Wij zouden niet langer in die fictie moeten vluchten. Laat Nederland voorstellen aan het GATT-verdrag een vijfde hoofdstuk toe te voegen waarin regels worden gesteld om de belangen van de niet-integrerende landen veilig te stellen.

---

## Benign neglect

---

En hoe nu verder? De jaren negentig worden voor ontwikkelingssamenwerking die van het grote demasqué. Het voltooiën van de rouw over de dekolonisatie maakt het mogelijk de ficties en illusies van de voorbije jaren definitief bij te zetten. Ook de onderhandelingen die op deze ficties zijn gebaseerd. Er zal geen poging meer worden ondernomen om tot een noord-zuiddialoog te komen – dat is tot nu toe steeds mislukt – omdat het zuiden niet bestaat. Er zal geen onderhandeling komen over een 'Nieuwe Internationale Economische Orde' omdat economische betrekkingen niet de vrucht zijn van hooggestem-

de gedachten en theorieën, maar van markten, macht en politiek. In 1995 zal de negende vergadering van de UNCTAD (de VN-conferentie voor handel en ontwikkeling waarvan de procedures op het bestaan van noord-zuidblokken zijn gebaseerd) worden gehouden en deze zal worden afgesloten met een resolutie waarin wordt vastgelegd dat de tiende vergadering pas bijeen zal komen als tweederde van de lidstaten daarom verzoekt; zo'n verzoek zal nooit worden gedaan.

Het loslaten van ficties en illusies heeft als tegenzang dat voortaan over het ontwikkelingsvraagstuk in reële termen kan worden gesproken en onderhandeld.

Zo zal een publiek debat kunnen ontstaan over het verband tussen Latijns-Amerikaanse schulden en vluchtkapitaal. Zo zullen regeerders in Latijns-Amerika en Afrika op hun beleid worden aangesproken. Minachting en medelijden zullen plaatsmaken voor conflict en onderhandeling. In het rapport van de Wereldbank over Afrika van november 1989 is dit verantwoordelijk stellen voor het eerst publiekelijk gebeurd. Zo kan er in de komende jaren een programma worden opgezet om – vooral in Afrika – systematisch in primaire levensbehoeften te voorzien daar waar de economische groei achterblijft bij de bevolkingsaanwas. Zo'n programma zou een uitgangspunt kunnen vormen voor een intensievere bevolkingspolitiek die nodig is nu door dalende welvaart in Afrika de afname van de bevolkingsgroei achterwege dreigt te blijven. Er zou een systeem kunnen worden ontwikkeld voor betalingsbalansfinanciering van de Aziatische landen totdat de reële rente tot een normaal niveau is gedaald. Besloten zou kunnen worden de Latijns-Amerikaanse landen leningen van Wereldbank en IMF – en dus impliciet van de particuliere banken – te ontzeggen zolang zij nalaten fatsoenlijk belasting te heffen en kapitaalvlucht te beletten. Dat zou verscherping van de IMF-voorwaarden betekenen in plaats van de zo vaak door ethici bepleite verzachting.

De jaren negentig worden ook het decennium waarin de strijd tussen Japan en de Verenigde Staten op de financiële markten definitief ten gunste van Japan wordt beslist. Reeds nu heeft de beurs van Tokio in omvang die van New York verdrongen. Japan koopt massaal bedrijven, onroerend goed en effecten in Europa en de VS. Misschien dat die machtspositie niet langer dan enkele tientallen jaren zal duren, maar dat zal lang genoeg zijn om de rest van Azië van zijn inferioriteitssyndroom te verlossen. De scheidslijn noord-zuid, ooit getrokken om de suprematie van het westen aan te duiden, zal voor dat westen een zwakke frontlijn worden.

Daardoor, en door het demasqué zal het einde worden ingeluid van onze on-

begrensde bemoeizucht. Dat betekent niet ontkenning van mensenrechten als internationale verworvenheid: landen die zich schuldig maken aan genocide of racisme plaatsen zich buiten de statengemeenschap en met zulke landen dienen geen betrekkingen te worden onderhouden, ook geen ontwikkelingshulp. Maar zo'n uitstoting moet uitzondering zijn, het laatste middel. Dat vraagt beleid van grote lijnen, van staatsmanschap. Twee jaar na de verkiezingen in Suriname is de Nederlandse ontwikkelingsamenwerking met dat land nog steeds niet werkelijk hervat.

De moraal van de jaren negentig zal zijn dat landen, culturen en volkeren zich niet meer met elkaar moeten bemoeien dan nodig is. De desintegratie van de wereldeconomie, de regionale blokvorming, het negatief worden van de kapitaalstroom naar de arme landen en het tot marginale proporties terugvallen van de ontwikkelingshulp zijn de eerste signalen hiervan.

Op 12 december 1999 komt de Algemene Vergadering van de VN in plechtige zitting bijeen en aanvaardt unaniem een resolutie over toekomstige interstatelijke betrekkingen onder de titel 'benign neglect'.

**Ferdinand van Dam**

De auteur is hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Leiden en is tevens verbonden aan het Institute of Social Studies te Den Haag.