

De ontwikkelingslanden: trends en lessen

L.J. Emmerij*

Voor ontwikkelingslanden zal de trend naar mondialisering en regionalisering eerder leiden tot isolatie dan integratie, waardoor zij zowel qua groei als ontwikkelingsniveau steeds verder achterop raken. Vooral door het ontbreken van een mondiaal bestuurlijk platform, krijgen de vernieuwingen die in ontwikkelingslanden momenteel plaatsvinden te weinig kans om de aansluiting met de mondiale economie te bewerkstelligen. Om een hoge en duurzame groei te bereiken kunnen de ontwikkelingslanden het best een voorbeeld nemen aan de Oostaziatische economieën, die optimaal van de mondialisering weten te profiteren.

Mondialisering en regionalisering

De laatste decennia kan in toenemende mate van een mondiale economie worden gesproken. Markten en ondernemingen mondialiseren. Hiermee is natuurlijk niets nieuws gezegd. Minder bekend en minder besproken is dat deze processen in essentie micro-economisch van aard zijn. Privé-ondernemingen vormen de stuwende krachten achter de trends, de rol van de overheden is zeer beperkt. Toegang tot technologieën, en dan met name toegang tot hoogwaardige technologieën, is essentieel voor toegang tot de mondiale markten. Deze toegang kan worden bevorderd door de staat. Eén van de geheimen van het succes van de Oostaziatische landen schuilt in de samenwerking tussen staat en private sector waardoor toegang tot de juiste technieken kon worden verkregen.

Een nadere bestudering van mondiale markten leert ons dat deze markten eigenlijk helemaal niet zo mondiaal zijn. Als binnen de OESO wordt geconstateerd dat het goed gaat met de wereldeconomie, dan wordt bijna zonder uitzondering gedoeld op de economie van de OESO-landen en op die van de rijkere Oost- en Zuidoostaziatische landen. Economieën in andere delen van de wereld, bij voorbeeld die met een schuldenprobleem of met economische problemen van andere aard, vallen er buiten.

Driedeling

Er kan daarom een driedeling worden gemaakt. In de eerste plaats zijn er de snelle groeiers die reeds op een hoog en/of snel stijgend niveau van ontwikkeling staan. Hiertoe behoren de economieën van de OESO-landen en de rijke Zuidoostaziatische landen. Aan de andere kant van de schaal zijn er de langzame groeiers die bovendien op een laag of dalend niveau van ontwikkeling stagneren. Tot deze groep worden de economieën van de meeste Afrikaanse landen en die van enige andere landen met een zeer traag ontwikkelingstempo gerekend. Deze landen

zijn nauwelijks geïntegreerd in de mondiale economie, er is sprake van een zogenaamde 'delinking', een ontkoppeling. Anders dan bij de 'delinking' waarover in de jaren zestig in Westerse intellectuele kring veel werd gesproken en die een vrijwillige keuze voor nulgroei behelsde, verkeren deze langzame groeiers in een onvrijwillig isolement.

Tussen de snelle en de langzame groeiers ligt een enorme grijze zone. De meeste Latijnsamerikaanse landen, de landen in Oost-Europa en Zuid-Azië en China behoren er toe. Voor de toekomst van de wereld is het van cruciaal belang of deze gebieden al dan niet zullen worden geïntegreerd in de wereldeconomie. De twee laatste categorieën, de langzame en de intermediaire groeiers, zijn in een aantal opzichten in negatieve zin verbonden met de wereldeconomie. Ze hebben schulden, ze hebben te maken met zeer lage prijzen voor hun grondstoffen, enzovoort. Om de positieve gevolgen van de mondialisering te ondervinden moeten deze landen slagen in, wat wel wordt genoemd, het 'mondialiseren van de mondialisering'.

Nu hebben landen zich altijd met verschillende snelheden ontwikkeld. Als zodanig is de driedeling dan ook niets nieuws. De snelle groeiers kunnen, zo zou kunnen worden gezegd, tot voorbeeld dienen van de langzame groeiers. Toch is er een groot verschil met de vroegere situatie. Anders dan toen ontwikkelde landen zich niet meer in dezelfde richting. De indruk bestaat dat de langzame groeiers zich onmiskenbaar in een andere, ja soms zelfs in een tegengestelde, richting bewegen dan de snelle groeiers.

* De auteur is president van het OESO Development Centre. Deze rede is uitgesproken op de conferentie 'Scanning the Future', gehouden op 4 en 5 juni 1992 te Den Haag. De tekst is vertaald en bewerkt door H.J.J. Stolkwijk, werkzaam bij het Centraal Planbureau. De volledige Conference Proceedings zullen in de loop van september verschijnen in de vorm van een CPB Working Paper.

Regionalisering

Gelijktijdig met de trend naar mondialisering en de complicaties die dit in verschillende regio's veroorzaakt, zijn we getuige van een proces van regionalisering. Opmerkelijk nu is weer dat de succesvolste regionale economische blokken in de 'snelle groei'-regio's te vinden zijn. De North American Free Trade Association (NAFTA), Europa '92 en de 'vliegende ganzen' inclusief ASEAN in Oost- en Zuidoost-Azië. Hoewel het politieke en staatsrechtelijke karakter van deze blokken erg verschillend is, is er in alle gevallen sprake van een toenemende economische vervechting. Anders dan bij mondialisering is deze regionalisering een zaak van de nationale overheden.

Hoewel er ook in het Zuiden vele pogingen tot regionalisering zijn ondernomen, zijn er maar weinig successen geboekt. In het Oosten zijn we zelfs getuige van een tegengestelde trend. De Comecon is opgeblazen en de nationale staten vallen uiteen.

Uit dit eerste deel kunnen drie conclusies worden getrokken. De eerste is dat de overheid één stap achter de private sector loopt. De overheden zijn bezig op het nationale en regionale niveau terwijl de private sector mondiaal opereert. Vanwege dit achterlopen is er, conclusie twee, op mondiaal niveau geen 'countervailing power'. Er is geen equivalent van de nationale staat op mondiaal niveau. De derde conclusie heeft betrekking op Oost-Europa, de voormalige Sovjetunie en de langzame groeiers. Alle aandacht is gericht op de integratie van de tot voor kort centraal geleide economieën in de wereld-economie, maar niet alle daden. Aan het deel van de wereld dat achterblijft, wordt nauwelijks aandacht besteed.

(Inter)nationaal bestuur

Het boven geschetste statische beeld kan aanleiding geven tot vooroordelen: Afrika is losgekoppeld van de wereldeconomie; Latijns-Amerika zit met een onoplosbaar schuldenprobleem; het Midden-Oosten is een politieke haard van onrust; Zuid-Azië is meer gericht op de produktie van atoombommen dan op de ontwikkeling van de economie; de Verenigde Staten verkeren in moeilijkheden; Europa weet niet welke kant het uit wil; en alleen in Oost- en Zuidoost-Azië is er sprake van vooruitgang. Toch is dit een te statisch beeld. Bij een dynamische beschouwing, van met name de onderliggende krachten, resulteert een totaal ander beeld. In de eerste plaats is er een trend naar politieke democratie. In de tweede plaats zien we de opkomst van een nieuwe politieke generatie. En ten slotte heeft er een drastische verandering in het economische en financiële beleid in een groot aantal ontwikkelingslanden plaatsgevonden, evenals in Oost-Europa natuurlijk.

Prominente veranderingen

Het meest prominent zijn de veranderingen in Latijns-Amerika, vooral in Mexico. Vier jaar geleden werd Mexico als een hopeloos geval beschouwd. Na de verkiezing van een 36-jarige jongeman in moeilijke politieke en economische omstandigheden staan de banken weer in de rij en stroomt het kapitaal binnen. De verschijnselen zijn ook duidelijk in Argentinië. Brazilië, met een derde van de Latijnsamerikaanse bevolking, blijft vooralsnog daarbij achter. Opvallend zijn ook de veranderingen in een aantal Aziati-

SCANNING THE FUTURE

Verken de toekomst! Geïnspireerd door de scenario's van het CPB hebben verschillende economen tijdens de internationale conferentie *Scanning the future* hun visie op structurele ontwikkelingen in de wereldeconomie gepresenteerd. Een selectie van de bijdragen verschijnt als een reeks van vijf artikelen in *ESB*. Deze week het derde artikel, dat ingaat op de toekomst van de ontwikkelingslanden.

Reeds verschenen:

R. de Vries, De toekomst van de G-3 (15 juli);

R. Dornbusch, Agenda voor economische groei (22 juli).

sche landen, bij voorbeeld in India en Pakistan. De veranderingen in de bureaucratieën van deze landen leken tot voor kort ondenkbaar. Maar zelfs in Afrika vinden momenteel grote veranderingen plaats. En in China, een land met meer dan één miljard mensen, is de groei na een korte terugval weer sterk aan het aantrekken.

De sociale dimensie van de veranderingen zal in de komende jaren meer op de voorgrond treden. Er is geen twijfel over mogelijk dat er een sociale tijdbom tikt onder de beleidsveranderingen. In concreto valt dit al te zien in landen als Venezuela en Peru. De ongelijkheid in inkomens, die in Zuid-Amerika al erg groot was, is niet verkleind. Integendeel. Werkgelegenheid, gezondheidszorg, onderwijs enzovoort zijn de problemen die moeten worden aangepakt. Veel van het denken over deze zaken in de jaren zeventig moet worden herzien en aangepast aan de veranderde economische situatie.

Een belangrijke conclusie uit het voorgaande is dat het Zuiden en het Oosten momenteel in praktijk brengen wat het Westen jaren lang heeft gepredikt. Voor de eerste keer in de geschiedenis van de internationale economie is de roep om een vrijere handel niet afkomstig van de traditionele rijke landen maar van de landen uit het Zuiden en het Oosten. Een tweede conclusie is dat binnen deze veranderingen de sociale dimensie is verwaarloosd. In de komende jaren moet dit worden gecorrigeerd.

Een Westers equivalent?

Opmerkelijk is dat in het Westen geen equivalent van deze nationale beleidswijzigingen in het Oosten en het Zuiden te zien valt. Er is sprake van een vreemd soort immobiliteit in deze landen, met name in de landen van de G-7. Vanwege de dominantie van deze landen in de internationale economie en internationale organen geldt deze immobiliteit ook op

internationaal niveau. Kijk maar naar de Uruguayronde en het multivezelakkoord. Het is opmerkelijk dat de rijke landen niet tot een structurele aanpassing van bij voorbeeld het landbouwbeleid in staat zijn. Structurele aanpassingen worden alleen van andere landen gevraagd. Of neem het schuldenprobleem. Er zijn vijf of zes landen die van de Bradyplannen ter verlichting van de schuldpositie hebben geprofiteerd, maar voor de meeste landen is het bij praten gebleven.

Het IMF berekende onlangs dat, hoewel de rijke landen zo'n 55 miljard dollar aan ontwikkelingshulp geven, de ontwikkelingslanden 130 miljard dollar mislopen ten gevolge van het landbouwbeleid en het multivezelakkoord. Het Westen doet niet wat het predikt. Dit maakt het voor het Zuiden en Oosten moeilijker om toegang te krijgen tot de mondiale markten, om te integreren.

De discrepantie tussen hetgeen nationaal gebeurt maar internationaal achterwege blijft, veroorzaakt spanningen. Deze spanningen kunnen resulteren in een conflictsituatie. In zo'n geval liggen de troeven van het Zuiden en Oosten vooral in de niet-economische sfeer; het milieu bij voorbeeld. Zo wil het Westen graag dat China schoner industrialiseert, dat Brazilië zijn tropische oerwouden duurzaam beheert. De troeven liggen ook bij migratie en terrorisme. Een confrontatie moet kost wat kost worden vermeden.

Naar hoge en duurzame groei

Wat voor beleid moeten de ontwikkelingslanden voeren om op een hoog en duurzaam ontwikkelingspad te komen? Bestudering van het Oostaziatische ontwikkelingsmodel levert tien beleidsgeheimen op.

1. De rol van de staat in het reguleren van markten is essentieel. Dit lijkt vanzelfsprekend, het kan desalniettemin niet genoeg worden benadrukt;
2. er moet een wil zijn om vooruit te komen, een gevoel voor de politieke en economische urgentie;
3. er moet iets als een groepsgevoel zijn, een gevoel van solidariteit. Meer prozaïsch gezegd: er moet sprake zijn van samenwerking tussen de sociale partners, zoals bij voorbeeld in Nederland na de tweede wereldoorlog. Burgeroorlogen zoals die momenteel in Afrika en Joegoslavië woeden zijn natuurlijk de dood voor economische en sociale vooruitgang;
4. comparatieve voordelen moeten niet als vaststaand worden beschouwd. Neem het creëren van een concurrentievoorsprong in eigen hand. Leg veel eieren in het mandje van technologie en wetenschap. Samenwerking tussen de private sector en de overheid lijkt hiervoor noodzakelijk. Als je technologisch minder afhankelijk wilt zijn, moet zorg worden gedragen voor een eigen wetenschappelijke basis. Hiervoor is gericht beleid noodzakelijk op het gebied van onderwijs, technologie en training;
5. het beleid voor landbouw, industrie en diensten moet worden gekenmerkt door evenwicht;
6. vermijd corruptie. Een vrije pers is in dit verband een van de belangrijkste instrumenten. Eerlijkheid is goed voor business;
7. zorg voor goede initiële condities. Het macrobeleid moet evenwichtig en betrouwbaar zijn, besparingen en investeringen moeten worden gestimuleerd, enzovoort;
8. extreme ideologieën moeten worden vermeden. De afweging van groei en inkomensverdeling, staat

en markt, exportbevordering en imports substitutie, enzovoort moet geen extreme uitkomst opleveren, hoe verleidelijk dat laatste soms ook is. Nog belangrijker is om tijdig het beleid te herzien en aan te passen aan veranderende omstandigheden. De Oost-aziatische landen schoven op het juiste moment op van een beleid van imports substitutie naar een beleid van exportbevordering;

9. de relatie tussen politieke democratie, economische democratie en economische efficiëntie is veel subtieler dan velen doen voorkomen. Er bestaat geen eenduidig verband tussen politieke vrijheid en economische efficiëntie. Wel is het zo dat een toename in het inkomen bijna altijd resulteert in een toenemende druk op politici en politieke instituties ten gunste van meer politieke vrijheden. Op de lange termijn lijkt geen dynamische economische ontwikkeling mogelijk zonder politieke vrijheden en politieke democratie. Dat is de les die kan worden geleerd van Oost-Europa en de vroegere Sovjetunie;

10. het laatste geheim is dat het internationale klimaat gunstig moet zijn voor de nationale beleidsmaatregelen. Hiermede zijn we terug bij het belang van internationale samenwerking.

De tien geheimen of lessen die volgen uit de Oost-aziatische ervaringen zijn tot op zekere hoogte identiek aan de lessen die van de veel langere Europese ervaringen kunnen worden geleerd. Opvallend is dat er niets landen- of cultuurspecifiek aan deze geheimen is. Ze hebben niets van doen met bij voorbeeld het Confucianisme.

Conclusies

Uit de discussie tot nu toe kunnen de volgende vijf algemene conclusies worden getrokken:

- de veranderingen in het politieke en economische veld in het Zuiden en het Oosten gaan misschien wat te snel en dreigen in onevenwichtigheid te vervallen. Deze conclusie is gebaseerd op de Oostaziatische ervaringen. Het Oostaziatische model is veel interessanter voor, bij voorbeeld, de Oosteuropese landen dan het beleid van de OESO-landen in de jaren tachtig;
- de sociale dimensie van de problemen zal in toenemende mate om aandacht vragen;
- de OESO-landen moeten vooruitgang laten zien op de terreinen van internationaal bestuur en het handelsklimaat. Het wordt tijd om het verlichte despotisme van de G-7 en de gemanipuleerde Verenigde Naties te vervangen door een internationale equivalent van de democratieën op nationaal niveau;
- ter vermindering van conflicten die het gevolg zijn van de huidige discrepantie tussen democratie op nationaal en internationaal niveau, kunnen ontwikkelingscontracten tussen regio's in het Westen en regio's in het Zuiden en het Oosten een nuttige functie vervullen;
- de huidige periode is in vele opzichten uniek. Er blijkt zeer veel mogelijk. Het is jammer om te zien dat het Westen vanwege een gebrek aan staatsmanschap en visie onvoldoende in staat is die veranderingen aan te grijpen en de ontwikkelingen in gunstige zin te beïnvloeden.

L.J. Emmerij