

ARMOEDEBESTRIJDING OF ONTWIKKELING?

Francine Mestrum

INHOUD

INLEIDING	5
ARMOEDE ALS WERKELIJKHEID EN ALS VERTOOG	6
ARMOEDE EN ONTWIKKELING	9
Politieke ontwikkeling	10
Economische ontwikkeling	13
Sociale ontwikkeling	16
De genderdimensie van ontwikkeling	20
HOE MOET HET DAN VERDER MET DE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING?	25

INLEIDING

In 1996 riepen de Verenigde Naties het eerste V.N.-decennium voor de uitroeiing van de armoede uit. Dit initiatief kwam er na de organisatie in 1995 van de V.N.-wereldconferentie over sociale ontwikkeling in Kopenhagen. Verschillende internationale organisaties hadden de voorgaande jaren reeds de aandacht op het wereldwijde armoedeprobleem gevestigd, o.m. de Wereldbank deed dat in 1990 in haar jaarlijks verslag over de ontwikkeling in de wereld, de UNDP in 1990 in zijn eerste verslag over menselijke ontwikkeling, de Club van Rome met een verklaring in 1991, het Worldwatch Institute in zijn verslag van 1992, de bijeenkomst van de G-7 in Halifax in 1995. Inmiddels is er een wereldwijde consensus ontstaan over de prioriteit die armoedebestrijding moet krijgen in de ontwikkelingssamenwerking. Ook de Europese Unie, het IMF en de OESO sloten zich bij een dergelijke prioriteitsnota aan. Het IMF heeft haar leningsfaciliteit voor structurele aanpassing vervangen door een faciliteit voor groei en armoedevermindering.¹ Armoede staat hiermee hoog op de agenda van de internationale gemeenschap, wat zonder meer als een positieve ontwikkeling kan worden gezien.

Toch kan het nodig zijn om enkele vragen te stellen bij het waarom van deze internationale belangstelling. Armoede is immers niet enkel een harde realiteit voor miljoenen mensen in de wereld, maar tevens een sociale constructie die iets vertelt over het wereldbeeld van diegenen die de ideeën over armoede verspreiden, en met name dat van de internationale instellingen. Daarover gaat het eerste punt van dit dossier: In een tweede punt wordt uitgelegd hoe het armoedevertoog van de internationale instellingen het traditionele ontwikkelingsdenken heeft uitgehold. In een derde en laatste punt wordt overwogen of ontwikkeling niet méér moet zijn dan armoedebestrijding en hoe aan een “mensgerichte” ontwikkeling kan worden gewerkt.

De stelling die hier zal worden uitgewerkt houdt in dat het armoedevertoog van de internationale instellingen een sleutelement vormt van het politieke en economische mondialiseringsdenken zoals zich dat het afgelopen decennium heeft ontwikkeld. Zoals ze vandaag wordt voorgesteld, maakt armoedebestrijding geen eind aan het neoliberale beleid dat de “Consensus van Washington” wordt genoemd. Ze betekent wel een definitieve breuk met het ontwikkelingsdenken van de jaren '60 en '70. **Het armoedevertoog van vandaag wordt mogelijk en zelfs noodzakelijk gemaakt door het pleidooi voor mondialisering.** In die optiek kan armoedebestrijding niet gezien worden als een sociale dimensie van het tot hiertoe voornamelijk op economie gericht ontwikkelingsdenken, maar wel als een breuk met een vertoog dat de politieke emancipatie van naties en volken als hoogste doel had gesteld. Dat het ontwikkelingsdenken en vooral de praktijk van de ontwikkelingssamenwerking terecht aan felle kritiek werd onderworpen, betekent daarom nog niet dat het ontwikkelingsproject zelf zijn waarde heeft verloren. Politieke emancipatie lijkt daarin een centrale plaats te moeten behouden. Armoedebestrijding is weliswaar dringend noodzakelijk maar niet eender hoe en niet als alternatief voor ontwikkeling.

¹ De omvorming van de versterkte faciliteit voor structurele aanpassing (ESAF) in een Faciliteit voor armoedevermindering en groei (FPRG) werd goedgekeurd door het toenmalige Interimcomité van het IMF op 26 september 1999. Zie hierover o.m. IMF, *Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC)- Questions d'ordre opérationnel*. 13/12/1999 (www.imf.org/external/np/pdr/prsp/fire/poverty2.html)

Armoede als werkelijkheid en als vertoog

Armoede is geen nieuw probleem. Ze heeft in meer of mindere mate altijd bestaan, zowel in de rijke als in de arme landen.² Hoe komt het dan dat armoedebestrijding pas op het eind van de twintigste eeuw als beleidsprioriteit voor de ontwikkelingssamenwerking wordt gezien? Men zou natuurlijk kunnen stellen dat het ontwikkelingsproject zoals dat na de tweede wereldoorlog tot stand is gekomen, in wezen altijd tot doel had om de armoede uit de wereld te helpen. Het ging er tenslotte uitdrukkelijk om de kloof tussen arme en rijke landen te verminderen. Maar in die tijd, en zeker na de dekolonisering, werd ontwikkeling vooral gezien als een project voor nationale staten die door middel van economische groei hun nationaal inkomen snel wilden verhogen en op die manier een volwaardige plaats op de internationale scène wilden innemen. Vandaag de dag wordt ontwikkeling gedefinieerd als een mensenrecht,³ een na te streven doel voor individuen in plaats van voor naties. Tussen beide perioden in – vooral in de jaren '70 – werd ernstig nagedacht over de sociale dimensie van ontwikkeling. De ILO werkte aan een concept van basisbehoeften⁴ en de Verenigde Naties trachtten een “unified approach” van ontwikkeling te promoten.⁵ Telkens ging het daarbij niet enkel om armoedebestrijding, maar om een geïntegreerd ontwikkelingsconcept waarin politieke, economische en sociale aspecten gelijkwaardig aan bod moesten komen. Enkel de Wereldbank stelde vanaf 1972 onomwonden dat ze van armoedebestrijding haar prioriteit zou maken.⁶ Naarmate de economische crisis zich liet voelen, en de aandacht verschoof naar “structurele aanpassing” verdween het armoedethema weer van de agenda. In 1980 pakte de Wereldbank dan uit met een concept van “menselijke ontwikkeling”,

wat vooral sloeg op wat toen nog “human resources” heette en een instrument in de armoedestrategie moest worden.⁷ Dit concept werd pas tien jaar later weer opgepikt door de UNDP (het ontwikkelingsprogramma van de V.N.) met als bedoeling er een nieuw ontwikkelingsparadigma van te maken.⁸

In het licht van dit alles kan men stellen dat het armoedethema weliswaar niet volkomen nieuw is in het ontwikkelingsdenken, maar dat de prioriteit die armoedebestrijding heeft gekregen wél volkomen nieuw is, zeker wanneer zij wordt gezien als belangrijkste doel van een ontwikkelingsproject dat niet langer geldt voor landen en volken maar wel voor individuele mensen.

De vraag naar het waarom van deze prioriteit in dit tijdperk lijkt dus wel relevant. Het meest voor de hand liggende antwoord zou natuurlijk kunnen zijn dat het armoedeprobleem dermate groot is geworden, dat de internationale instellingen zijn gaan beseffen dat er dringend iets moet aan gedaan worden. Het klopt ook dat er sinds de jaren '80 voortdurend gewezen wordt op de nefaste sociale gevolgen van de structurele-aanpassingsprogramma's die het IMF en de Wereldbank aan arme landen opleggen. Unicef (het kinderfonds van de V.N.) was trouwens de eerste V.N.-instelling om dat beleid aan de kaak te stellen.⁹ Echter, deze studies gaan vooral over de ontwikkeling van het sociale beleid en van de sociale indicatoren (zoals kindersterfte, ondervoeding, toegang tot onderwijs en gezondheidszorg, enz.) in de arme landen. Uiteraard kan er een verband bestaan tussen de evolutie van deze indicatoren en een toenemende armoede, maar daarover valt in die studies niets te

² Zie hierover o.m. Achterhuis, H., *Het rijk van de schaarste*. Baarn: Ambo, 1988.

³ Nations Unies, *Déclaration sur le droit au développement*, 1986 en Nations Unies, *Rapport du Groupe de travail ad hoc de l'Assemblée générale, à composition non limitée, chargée d'élaborer un Agenda pour le développement*, 1997.

⁴ BIT, *L'emploi, la croissance et les besoins essentiels*. Genève: BIT 1976.

⁵ Zie o.m. Nations Unies, *Rapport sur une conception unifiée de l'analyse et de la planification du développement*, 1972.

⁶ World Bank, *The Assault on World Poverty*. Washington: The World Bank, 1975; McNamara, *Annual Address to the Board of Governors*. Washington: The World Bank 1972 en 1973.

⁷ World Bank, *World Development Report*. Washington: The World Bank, 1980.

⁸ PNUD, *Rapport sur le développement humain 1990*. Paris: Economica, 1990.

⁹ Zie Cornia, G.A. et al., *Adjustment with a human face. Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*. New York: Oxford University Press 1987; Unicef, *The Invisible adjustment. Poor women and the economic crisis*. Unicef 1989.

lezen. De Wereldbank, die in 1990 armoede weer op de agenda plaatste en ook zeer actief is in het armoede-onderzoek, verstrekt evenmin gegevens waaruit zou blijken dat de armoede toeneemt. Voor haar moet de armoede dringend worden aangepakt omdat het een “pijnlijk” en “schandelijk” probleem is in een wereld van toenemende rijkdom.¹⁰ Bij de UNDP valt evenmin iets te vinden wat kan wijzen op stijgende armoedecijfers, wél over toenemende ongelijkheid en de steeds groter wordende kloof tussen arm en rijk. Met andere woorden, we weten niet of de armoede in de wereld is toegenomen, meer dan in verhouding tot de bevolkingsgroei, en de internationale instellingen hebben zich geenszins op statistieken gebaseerd om hun politieke prioriteit vast te leggen. Ondanks al hun kritiek op het vroegere beleid, stellen ze vast dat de arme landen in globo er economisch en sociaal op vooruit zijn gegaan.¹¹

De vraag waarop ze zich dan wel gebaseerd hebben blijft dus over-eind.

Er zijn twee redenen waarom een meer diepgaande zoektocht naar het antwoord op die waarom-vraag de moeite kan lonen. De eerste reden vloeit voort uit een studie van de academische armoedeliteratuur¹². Daaruit blijkt al gauw dat het armoedeconcept zelf torenhoge problemen doet rijzen. Wat is armoede? Gebrek aan inkomen of welzijn? Ongelijkheid? Kwetsbaarheid? Uitsluiting? Marginaliteit? Is armoede in arme landen hetzelfde als onderontwikkeling en hetzelfde als in rijke landen? Men zal in de literatuur tevergeefs op zoek gaan naar eenduidige benaderingen of een helder verklaringskader. Vandaar dat er ook bitter weinig wetenschappelijke gegevens, laat staan internationaal

vergelijkbare statistieken voorhanden zijn. Er bestaat gewoon geen goed afgebakend theoretisch kader en de bestaande theorieën missen vaak een deugdelijke wetenschappelijke onderbouwing. Elk antwoord op de vraag naar wat armoede precies is draagt onvermijdelijk een politieke en ideologische lading. In dat antwoord zitten immers impliciet altijd een oorzaak en een oplossing verborgen. Wie armoede b.v. definieert als materiële ontbering of als sociale uitsluiting, zal hiervoor een oplossing zoeken door aan werk en een behoorlijk inkomen te denken. Wie armoede definieert als “kwetsbaarheid” en “machtsloosheid” zal denken aan “empowerment” als oplossing. Onderwijs zal dan weer een oplossing zijn voor wie armoede ziet als een gebrek aan “menselijk kapitaal”. Armoede als ongelijkheid wijst in de richting van een andere inkomensverdeling.

Een tweede reden waarom deze materie ernstig onderzocht moet worden zit in het historisch onderzoek dat in Europa naar armoede werd verricht. Want daaruit blijkt dat het gebrek aan eenduidige en wetenschappelijke benadering nu net kenmerkend is voor de hele geschiedenis van het den-

Bevolking onder de armoedegrens van 1US\$/dag in ontwikkelingslanden

	1987	1990	1997
(in miljard)	1,183	1,276	1,174
(in percentage)	28,3	29,0	23,4

(World Bank, *Poverty Trends and Voices of the Poor*, 4th ed. May 2001)

ken over armoede en armen. Van de Middeleeuwen tot de Industriële Revolutie zijn armen tegelijk verheerlijkt en verguisd, geassocieerd met de deugd en met de misdaad, geholpen en opgesloten, behandeld als slachtoffers en als schuldigen. Ze belichaamden de hoop of werden gestigmatiseerd als gevaarlijke klasse.¹³ Ook in het recente onderzoek worden de oorzaken van armoede verward met de gevolgen en met de symptomen en staan de economische en maatschappelijke analyses niet verder dan de individuele en

¹⁰ Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde. La pauvreté*. Washington: Banque mondiale, 1990.

¹¹ De instellingen baseren zich hiervoor vooral op het toegenomen inkomen en verbruik per capita van de wereldbevolking en op de kleiner geworden kloof op het vlak van de klassieke sociale indicatoren. Enkel de jongste jaren wordt vastgesteld dat in sommige landen, vooral in Afrika, de economische en sociale situatie is verslechterd.

¹² Voor een leerrijk overzicht, zie Oyen, E., Miller, S.M. and Samad, S.A. (ed.), *Poverty. A Global Review. Handbook on International Poverty Research*. Oslo: Scandinavian University Press, 1996.

¹³ Chevalier, L. *Classes laborieuses et classes dangereuses à Paris pendant la première moitié du XIX^e siècle*. Paris: Plon 1958; Geremek, B., *La potence ou la pitié. L'Europe et les pauvres du Moyen Âge à nos jours*. Paris: Gallimard 1987; Hatzfeld, H., *Du paupérisme à la sécurité sociale. Essai sur les origines de la sécurité sociale en France*. Paris: Armand Colin 1971; Sassier, P., *Du bon usage des pauvres. Histoire d'un thème politique XVI^e-XX^e siècle*. Paris: Fayard 1990.

culturele verklaringen. En net als in het verleden staat de liefdadigheid als oplossing van armoede tegenover een politieke benadering.¹⁴ Kortom, armoede is zonder enige twijfel een concreet en pijnlijk probleem voor honderden miljoenen mensen in de hele wereld, maar tegelijk is armoede ook een sociale constructie, een beeldvorming die deze realiteit verbergt. De Franse filosoof Sassier b.v. ziet armoede als een theoretisch idee in een eindeloos betekenisveld waarin de armen zelf onherkenbaar zijn geworden. De manier waarop we armoede “zien” en benaderen is het resultaat van een politieke beeldvorming die door de niet-armen wordt verspreid. Onze kijk op armoede wordt bepaald door andere problemen die de tijdsgeest overheersen. Het armoedebeeld fungeert daarbij als een spiegel, als een instrument van het politieke denken om een ideaal maatschappijbeeld uit te tekenen. Vandaar ook, zo besluiten verschillende auteurs, dat armoede slechts in uitzonderlijke omstandigheden en om specifieke redenen op de politieke agenda komt, los van de reëel bestaande armoede maar afhankelijk van de behoefte aan een nieuwe politieke visie of aan een nieuwe legitimiteit.

Armoede is dus niet enkel een concrete realiteit van mensen met onvoldoende middelen om waardig te leven. Het is ook een politiek vertoog dat redelijk los staat van die realiteit. Dat armoede op de politieke agenda staat, heeft dus niet noodzakelijk iets te maken met de reëel bestaande armoede. Vandaar dat de armoedeliteratuur een zo verwarrend beeld schept. En vandaar ook dat het interessant kan zijn om niet de armoede en de armen zelf tot voorwerp van onderzoek te maken, maar wel de niet-armen en de beeldvorming die zij van armoede en armen produceren. Op die manier kan men te weten komen waarom armoede nu plots een politieke prioriteit is geworden.

Er zijn vandaag de dag nog twee aanvullende argumenten om niet de armoede zelf maar het armoedevertoog tot voorwerp van onderzoek te maken. Het eerste heeft te maken met de zogenaamde “feminisering” van armoede. In nagenoeg alle internationale documenten wordt armoede sterk geassocieerd met vrouwen. Zij zijn “de arm-

sten onder de armen” en “het gezicht van de armoede”.¹⁵ Maar eens te meer moet men vaststellen dat deze stelling ongegrond is, of althans, dat ze enkel is gebaseerd op de wereldwijde maatschappelijke discriminatie van vrouwen. Over de inkomensarmoede van vrouwen bestaan er geen statistieken en in veel documenten wordt ook toegegeven dat men eigenblijk niet weet hoe het juist zit met die vervrouwelijking van armoede. Hier is duidelijk sprake van een bewuste beeldvorming, van een vertoog dat zeer waarschijnlijk ook een politieke functie heeft. Het tweede argument tenslotte is de bedenking dat armoede inderdaad een pijnlijk en schandelijk probleem is in een wereld van onmetelijke rijkdom, maar is ze daarom ook het dringendste en belangrijkste probleem? Zijn er geen redenen om te denken dat niet armoede, maar rijkdom of ongelijkheid veel problematischer zijn dan een armoede die men niet eens kan definiëren? Hoe komt het toch dat er zoveel wetenschappelijk onderzoek wordt verricht naar de armen, en zo bitter weinig naar de rijken? Vanwaar dit onevenwicht? Is armoede dan inderdaad vooral het resultaat van de kijk op armen, de kijk van de niet-armen – met inbegrip van de onderzoekers – op een realiteit die “anders” is en als objectief waarneembare abnormaliteit kan worden beschouwd?

Het zijn al deze overwegingen die ertoe aanzetten om in wat volgt armoede als een vertoog te bestuderen. Deze benadering houdt geenszins in dat armoede niet echt zou bestaan of niet zou moeten bestreden worden. Integendeel. Maar als alle internationale ontwikkelingsorganisaties van armoedebestrijding hun prioriteit maken, dan is het ook goed te weten hoe en waarom ze dat doen en wat hun vertoog kan betekenen voor de ontwikkelingssamenwerking. Het is daarbij niet de bedoeling hun vertoog te “ontmaskeren” door op zoek te gaan naar een “waarheid” die slechts onder de oppervlakte van haar woorden en zinnen zou te vinden zijn. Het is evenmin de bedoeling na te gaan of hun vertoog “klopt” met een reëel bestaande werkelijkheid. Als men ervan uitgaat dat het vertoog over armoede een politieke functie kan hebben en volkomen los kan staan van de werke-

¹⁴ Katz, M.B., *Poverty and Policy in American History*. Academic Press: New York 1983; Miller, S.M., “The Great Chain of Poverty Explanations” in Oyen, Miller & Samad (ed.), op.cit noot 12; Moynihan, D.P., *On understanding Poverty. Perspectives from the social sciences*. New York: Basic Books 1968.

¹⁵ Zie o.m. Pnud, *Rapport sur le développement humain*. Paris Economica 1993, p. 25; Nations Unies, *Déclaration de Copenhague sur le développement social*, 1995, § 16; Nations Unies, *Rapport de la Conférence internationale sur la population et le développement*, 1993, § 3.16.

lijkheid van arme mensen, dan kan het nuttig zijn de rationaliteit en de interne logica van dat ver-
toog onder de loop te nemen. Door te onderzoeken hoe de instellingen "armoede" en "de armen" omschrijven, hoe ze voorstellen armoede te bestrijden en in welke context hun ver-
toog zich situeert, kan men ook achterhalen waarom ze dat zo doen en wat hun politieke strategie inhoudt. De analyse van het armoedevertoog van de internationale ontwikkelingsorganisaties¹⁶ heeft dus

geenszins tot doel dat ver-
toog aan de kaak te stellen, maar wel het bespreekbaar te maken. Meer in het bijzonder kan het nuttig zijn de relevantie ervan te bekijken vanuit het oogpunt van het ontwikkelingsproject en van de ontwikkelingssamenwerking. Wat onderstaande tekst wil proberen aantonen is hoe **het armoedevertoog het traditionele ontwikkelingsdenken uitholt om het beter te laten aansluiten bij de behoeften van politieke en economische mondialisering.**

Armoede en ontwikkeling

Dat de Verenigde Naties vandaag het voortouw nemen in de internationale acties voor armoedebestrijding moet geenszins verbazen, aangezien sociale ontwikkeling en de verbetering van de levensstandaard van alle volken als doelstelling in haar Handvest staat ingeschreven (art. 55) als voorwaarde voor het behoud van vrede en stabiliteit in de wereld. Minder vanzelfsprekend is wellicht het feit dat er een consensus kon worden bereikt over de strategie voor armoedebestrijding, zowel tussen de Lidstaten die de resoluties in de Algemene Vergadering hebben goedgekeurd, als tussen de verschillende aanverwante V.N.-organisaties. De Wereldbank en Unicef, de UNDP en de Unctad, de FAO, de WHO en de regionale V.N.-organisatie voor Latijns-Amerika (Cepal) hebben in het verleden immers vaak uiteenlopende visies op ontwikkeling en internationale samenwerking laten horen. De huidige consensus, die in 1995 werd bekrachtigd op de Sociale Top in Kopenhagen, berust - grosso modo - op economische groei, de bevordering van de werkgelegenheid, de ontwikkeling van menselijk kapitaal en het invoeren van elementaire sociale voorzieningen.

Een onderzoek van de belangrijkste documenten over armoede geeft duidelijk aan dat de consensus van deze internationale instellingen - die allemaal tot de V.N.-familie behoren - geenszins berust op een in alle details gedeelde kennis van armoede en van de armen. De Wereldbank legt andere accenten dan de UNDP. De lidstaten van de V.N. drukken zich diplomatischer uit in hun resoluties van de Algemene Vergadering dan onder de grote mediabelangstelling van de wereldconferenties. Toch is het opvallend dat er ondanks de verschillen ook grote regelmatigheden in alle documenten voorkomen, gemeenschappelijke manieren waarop over armoede en armen wordt geschreven en,

"De mondialisering kent winnaars en verliezers. Op wereldschaal zijn de voordelen van liberalisering wellicht groter dan de nadelen, hoewel de weerslag voor de arme bevolking nog onzeker is. De praktijk beantwoordt niet altijd aan de theorie"

(PNUD, Rapport sur le développement humain 1997)¹⁷

vooral, een gemeenschappelijke manier van probleemsituering.

Uit een analyse van deze regelmatigheden blijkt dat het armoedeprobleem duidelijk wordt gekoppeld aan de "fouten" van het oude ontwikkelingsdenken, aan "de dogma's" van het verleden die o.m. worden toegeschreven aan de ideologische conflicten die de koude oorlog hebben gekenmerkt. Vandaag, zo stellen de V.N.-documenten, is een nieuw tijdperk aangebroken met nieuwe moge-

¹⁶ Meer in het bijzonder werden de documenten over armoede van de jaren '90 onderzocht van de Wereldbank, de UNDP, de V.N.-wereldconferenties en de V.N.- Algemene Vergadering.

¹⁷ Alle Nederlandse vertalingen van de citaten zijn van de auteur

lijkheden voor de internationale samenwerking en voor een nieuwe "holistische" benadering van ontwikkeling. In alle documenten over armoede van de V.N., de Wereldbank en de UNDP wordt armoedebestrijding ook uitdrukkelijk gekoppeld aan economische mondialisering en verdere liberalisering van de wereldhandel. Deze mon-dialisering "houdt kan-sen en risico's" in, maar is onomkeerbaar en een on-misbaar element in elke strategie voor armoedebestrijding. Het komt er dus op aan ervoor te zorgen dat ook de armen voordeel halen uit de integratie van de wereldmarkt. Armoedebestrijding is dus niet enkel een nieuwe prioriteit voor de ontwikkelingsinspanningen maar houdt ook een nieuwe benadering van ontwikkeling zelf in. Dit blijkt overduidelijk uit een studie van vier dimensies die tot het traditionele ontwikkelingsdenken behoren: politieke, sociale en economische ontwikkeling, en, wegens de bijzondere aandacht voor vrouwen in het ar-moedevertoog, ook de genderdimensie van ontwikkeling. Voor deze vier dimensies werd nagegaan in welke mate het armoedevertoog het tradionale V.N.-denken aantast en hoe dit past in het nieuwe mondialiseringdenken.

Politieke ontwikkeling

In de theorieën over politieke ontwikkeling werd er vanuit gegaan dat naarmate de economische groei het nationale inkomen van de arme landen

zou doen toenemen, deze landen zich geleidelijk aan ook zouden moderniseren en pluralistische democratieën met instellingen naar westers model zouden worden. De politieke ontwikkeling zou een gevolg zijn van de economische ontwikkeling. In feite heeft de dekolonisatie deze volgorde omge-

draaid. Nog vóór de koloniën echt klaar waren gemaakt om "zichzelf te besturen" zoals voorgescreven in het V.N.-Handvest, werden ze onafhankelijk en werden er, met wisselend succes, liberale en socialistische staatsinstellingen ingevoerd. De nieuwe onafhankelijke staten ontdekten echter al gauw dat hun politieke zelfstandigheid

en hun "soevereine gelijkheid" (art. 2 van het V.N.-Handvest) weinig gewicht in de schaal wierpen in een context van economische afhankelijkheid. Het Latijns-Amerikaanse ontwikkelingsdenken – waaruit later de *dependencia*-theorieën en de wereldsysteemanalyse van Wallerstein zijn voortgekomen – speelde hierin een belangrijke rol. De Latijns-Amerikaanse landen waren immers al meer dan een eeuw politiek onafhankelijk, maar stelden vast dat ze economisch afhankelijk bleven van de ontwikkelingen in de rijke landen. De twee wereldoorlogen en de crisis van de jaren '30 leidden de Latijnsamerikaanse denkers tot de conclusie dat het "centrum" andere behoeften en belangen had dan de "periferie" en dat

"Vrije handel moet alle landen ten goede komen. In principe is het vrije verkeer van goederen, diensten, technologie, kapitaal en arbeid in iedereens voordeel... Markt-mechanismen geven een positief resultaat"

(PNUD, Rapport sur le développement humain 1994)

"We zullen een beleid bevorderen en toepassen dat een gunstig extern klimaat kan creëren, o.m. door middel van samenwerking voor het formuleren en toepassen van een macro-economische beleid, versnelling van de liberalisering van de handel ..."

(Nations Unies, 1995, Programme d'action pour le développement social)

"Het bijna universele streven naar een grotere economische opening en integratie is een bemoedigende evolutie van de afgelopen jaren. Ze heeft bijgedragen tot een toenemende economische en sociale interdependentie van de landen. Het is onze gezamenlijke opdracht – en ons gemeenschappelijk belang – ervoor te zorgen dat deze trend zich voortzet en alle landen ten goede komt"

(Nations Unies, Agenda pour le développement, 1997)

economische ontwikkeling daardoor sterk afhankelijk was van de politieke machtsverhoudingen. In de belangrijkste teksten van de jaren '60 en '70 die door de Algemene Vergadering van de V.N. werden goedgekeurd, werd daarom sterk de nadruk gelegd op de onderlinge afhankelijkheid van alle landen. Een bewustwording van deze interdependentie zou moeten leiden tot een nieuwe internationale economische orde waarin de arme landen een volwaardige rol kunnen spelen op de internationale politieke scène en waardoor een einde kon komen aan hun blijvende feitelijke afhankelijkheid (*"dependencia"*). De eis om rekening te houden met deze onderlinge afhankelijkheid was ingegeven door het besef van de ongelijke machtsverhoudingen in de wereld.¹⁸

Vandaag de dag neemt deze interdependentiegedachte opnieuw een centrale plaats in het armoedevertoog in. Maar de politieke inhoud ervan is wel volledig veranderd. In het nieuwe V.N.-vertoog wordt de onderlinge afhankelijkheid als een gegeven opgenomen, zonder enige verwijzing naar de bestaande machtsverhoudingen. Bovendien wordt het concept niet enkel toegepast op landen, maar ook op mensen en, vooral, op de problemen waarmee mensen overal in de wereld geconfronteerd worden. Armoede fungeert daarbij als een spil van een hele reeks elkaar beïnvloedende en grensoverschrijdende problemen. Bevolkingsgroei, milieuvernietiging, migratie-

stromen, epidemieën, criminaliteit, enz. vallen, volgens het vertoog, op een of andere manier allemaal terug te leiden tot armoede. Maar door het verschuiven van de klemtoon van landen naar mensen en problemen wordt interdependentie in feite het tegenovergestelde van wat er vroeger mee werd bedoeld. Vroeger was interdependentie een eis van de arme landen, een vraag naar bewustwording van de onderlinge afhankelijkheid van alle naties en volken en dus naar evenwichtiger machtsverhoudingen.

Vandaag echter wordt interdependentie niet langer gekoppeld aan een problematisering van ongelijke machtsverhoudingen en tegengestelde belangen van armen en rijken, maar ze verwijst nu uitdrukkelijk naar de wezenlijke eenheid van de wereldgemeenschap en naar een algemeen, gemeenschappelijk belang: 'In een interdependente wereld moeten samenwerking en handel spontaan tot stand komen en vanzelf wederzijds voordeel opleveren'. Het nieuwe interdependentiedenken onderstreept zo de gelijkheid van alle mensen maar veegt hun ongelijke macht onder de mat.

Dit nieuwe denken heeft heel wat gevolgen op andere politieke terreinen, waarvan er hierna kort twee worden belicht: de *soevereiniteit* en het be-

lang van nationale staten enerzijds, en de *rol van staten* in de internationale samenwerking anderzijds.

"Mondialisering is geen optie maar een onomkeerbaar proces. Ze is een positieve kracht die echter ook blind is en daarom zorgvuldig moet worden begeleid. Er wordt nu algemeen aanvaard dat ze een immens positief potentieel heeft voor de uitvoering van de ontwikkelingsagenda"

(United Nations, Role of the U.N. in promoting development in a context of globalization and interdependence, 1999)

Voor het eerst in haar geschiedenis kan de mensheid uitzien op de instelling van een eengemaakte unitaire wereldorde...

Er biedt zich een zeldzame gelegenheid aan om een nieuwe start te nemen ...

Nu de koude oorlog voorbij is ... kan er een streep worden getrokken onder het verleden ... kan men zich ontdoen van de ideologische last die woog op de hulpprogramma's

(PNUD, Rapport sur le développement humain 1992, 1993, 1994)

¹⁸ Zie in dit verband vooral de resoluties van de Algemene Vergadering van de V.N. over de "ontwikkelingsdecennia" en zeker de politiek-economische resoluties van de jaren '70 over de nieuwe internationale economische orde, de economische rechten en plichten van de Staten, ontwikkeling en economische internationale samenwerking, de soevereiniteit over de natuurlijke hulpbronnen, enz. Zie infra noot 22.

Door armoede te conceptualiseren als de spil van andere interdependente en grensoverschrijdende problemen, is het duidelijk dat armoedebestrijding ook een kwestie is van algemeen belang, en dus een taak voor de hele wereldgemeenschap. De internationale gemeenschap moet er derhalve op toezien dat alle landen het gepaste beleid voeren om de armoede te verminderen. Op die manier kan armoedebestrijding, een tot hier toe exclusief nationale bevoegdheid van het sociaal beleid, ook tot het

acterterrein van de internationale instellingen gaan behoren. Soevereiniteit, zo stellen de V.N.-documenten, kan niet langer op eenzelfde strakke manier als vroeger worden geïnterpreteerd. Ze geldt trouwens evenzeer voor landen als voor mensen en de internationale instellingen moeten erover waken dat het algemeen belang van de wereldgemeenschap gevrijwaard blijft. Het *"onvervreemdbaar recht van elk land om een eigen politiek, economisch, sociaal en cultureel systeem"*¹⁹ te kiezen, kan dus niet langer onverkort gehandhaafd blijven. Het is één van de dogma's uit het verleden die we in een eengemaakte wereld met een gemundialiseerde economie best kunnen vergeten, zo wordt nu gezegd. De nationale staten worden aangemaand om hun nationale belang te laten opgaan in het algemeen belang van de wereldgemeenschap. De scheidslijn tussen binnenlandse en buitenlandse aangelegenheden wordt vager en vager.

Zowel binnenlands als buitenlands wordt regeren een kwestie van *"governance"*. Dit neologisme heeft niet precies dezelfde betekenis in de verschillende documenten, maar toch zijn ook hier duidelijk gemeenschappelijke kenmerken te vinden. Op binnenlands vlak betekent *"good governance"* dat

"Zullen we eindelijk inzien dat we in één enkele wereld leven? Kijk rond. We zijn met elkaar verbonden..."

"Er bestaat geen arme wereld naast een rijke wereld. Er is maar één wereld ..."

(J. Wolfensohn, voorzitter van de Wereldbank)

de overheid zich beperkt tot wat haar hoofdopdracht is, met name de verdediging van het algemeen belang, waartoe ook armoedebestrijding behoort. Het betekent dat ze vooral moet zorgen

voor transparante regels en instellingen waardoor willekeur en corruptie worden belet.

"Governance" is vooral gericht op efficiency en impliceert een consensus tussen de verschillende maatschappelijke actoren en de overheid. *"Good governance"* is de huidige versie van politieke ontwikkeling en wordt als

eerste voorwaarde gesteld voor alle andere dimensies van ontwikkeling. Wat zo'n deugdelijk bestuur exact inhoudt kan niet in het V.N.-vertoog worden gevonden. Blijkbaar kan het bestaan of het ontbreken ervan enkel worden afgeleid van de resultaten die worden geboekt op het vlak van economische groei, politieke stabiliteit en armoedebestrijding.

"... een unieke gelegenheid... om te beseffen dat armoede de ultieme bedreiging vormt voor de stabiliteit in een globaliserende wereld"

(M. Camdessus, voorzitter van het IMF)

Ook op internationaal vlak is *"governance"* een kwestie van doelmatigheid en stabiliteit. De belangrijkste verandering in vergelijking met vroeger is hier echter het feit dat de staten hun monopolie op internationale samenwerking verliezen.

Voor de verdediging van het algemeen belang van de wereldgemeenschap moet een wereldwijd partnership worden afgesloten waaraan zowel de staten als de internationale instellingen, de particuliere sector en de burgermaatschappij moeten meewerken. Hoewel enkel de UNDP af en toe concrete voorstellen lanceert over hoe een toekomstige *"world governance"* er zou kunnen uitzien²⁰, is het toch duidelijk dat alle V.N.-instellingen voor zichzelf én voor de niet-statelijke actoren een belangrijke rol zien weggelegd. *"Governance"* in de internationale samenwerking impliceert daarom ook dat de klassieke multilaterale samenwerking

¹⁹ Nations Unies 1997, op.cit., noot 3, § 32.

²⁰ Pnud, *Rapport sur le développement humain*. Economica: Paris 1992, 1994, 1997, 1999; Carlsson (Commission), *The Report of the Commission on Global Governance. Our Global Neighbourhood*. New York: Oxford University Press 1995.

gericht op het afsluiten van bindende regels als een “*anachronisme*” wordt bestempeld²¹. Ook hier is “*governance*” een kwestie van vrijwillige afspraken met de verschillende actoren en veel minder van bindende verdragen. “*World governance*” staat bijgevolg haaks op het idee van een wereldregering. De nationale regelgeving wordt geenszins vervangen door een supranationaal beleid, hooguit door flexibele coördinatie en morele aansporingen. Voor zichzelf zien de internationale instellingen vooral een taak in het toezicht op het beleid van de nationale staten – om te vermijden dat dit afwijkt van het algemeen belang – en in het verzamelen van kennis over alle beleidsaspecten die voor dit algemeen belang in aanmerking komen.

Als besluit kan men dus stellen dat politieke ontwikkeling in de vorm van “*governance*” een eersterangsrol heeft verworven. Door armoede te conceptualiseren als een probleem dat het algemeen belang van de wereldgemeenschap in gevaar kan brengen, sluit het armoedevertoog nauw aan bij het politieke mondialiseringsdenken en bij de veranderende rol die de nationale staten daarin wordt toebedeeld. Armoede is als het ware een interne vijand van een wereldgemeenschap die na het verdwijnen van de ideologische conflicten haar eenheid heeft teruggevonden. Armoede kan die eenheid weer bedreigen, hoewel de strijd ertegen een wereldwijd bondgenootschap bevordert. **Tegelijk biedt armoedebestrijding een politieke legitimiteit aan de internationale instellingen die het algemeen belang van de wereldgemeenschap moeten beschermen.** Door armoede te conceptualiseren als spil van interdependente, grensoverschrijdende problemen valt de bestrijding ervan onder de bevoegdheid van de internationale instellingen en biedt ze een nieuwe motivatie voor een versterkte internationale samenwerking. Bovendien geeft diezelfde armoedebestrijding een nieuwe legitimiteit aan de nationale staten die niet langer hun nationaal belang, maar, zowel binnen als over hun grenzen, het algemeen belang dienen te beschermen.

“Interdependentie is meer dan economische banden. De gevaren die ons milieu bedreigen herkennen geen nationale grenzen... armoede is de drijvende kracht die achter al deze gevaren schuil gaat...”

(Pnud, Rapport sur le développement humain, 1991)

Economische ontwikkeling

Het ontwikkelingsdenken dat na de tweede wereldoorlog in een zeer grote mate door diverse V.N.-organisaties werd uitgedragen, heeft twee grote kenmerken. Op de eerste plaats heeft dat denken aanleiding gegeven tot het ontstaan van een “onwikkelingseconomie”. Zoals reeds gesteld in voorgaand punt kwam dit vooral door het besef dat de belangen en behoeften van arme economieën niet samenvielen met die van de rijken. De “onzichtbare hand” was in arme landen vaak zo onzichtbaar dat eraan werd getwijfeld of ze er wel bestond. Men besloot dat de “achterstand” van arme landen zo groot was dat er een speciaal economisch beleid nodig was om hem te weg te werken. Vanuit dat besluit werd gewerkt aan verschillende theorieën over ontwikkelingseconomie. De rode draad die er doorheen loopt is meteen het

tweede kenmerk van deze beginperiode. Door nageenog alle auteurs van de jaren '50 en '60 wordt de klemtoon gelegd op de behoefte aan economische ontwikkeling, en met name op economische groei om de achterstand in te halen. Die economische ontwikkeling stond grotendeels gelijk met de modernisering van het productie-

apparaat en in hoofdzaak met industrialisering. Slechts in een latere fase werd handel als instrument van economische ontwikkeling gezien. In alle gevallen was de economische modernisering ook een kwestie van planning waarbij de overheid een eersterangsrol te spelen had. De nieuwe onafhankelijke staten sloten zich in de jaren '60 naadloos bij deze gedachtengang aan. Ontwikkeling moest aan de politieke gelijkheid tussen onafhankelijke staten een economisch draagvlak geven. Men vindt hun concrete eisen terug in de verschillende programma's van de V.N.-“*Ontwikkelingsdecennia*”, in de V.N.-verklaringen over de nieuwe internationale economische orde en over de economische rechten en plichten van de staten, evenals in de resolutie over de internationale economische samenwerking²². De vraag naar economische ontwik-

²¹ Annan, K., *We, the peoples. The role of the United Nations in the 21st Century*. New York: United Nations, 2000, p. 12.

²² Nations Unies, *Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international*, 1974; Nations Unies, *Charte des droits et devoirs économiques des Etats*, 1974b; Nations Unies, *Développement et coopération économique internationale*, 1975.

keling ging hand in hand met een vraag naar andere machtsverhoudingen in de wereld. De economische eisen die in zowat alle documenten terugkomen betreffen vooral industrialisering, handelspreferenties, rechtvaardige prijzen, een betere ruilvoet, financiële middelen, technologie-transfer, een groter aandeel in de dienstensector (zoals vervoer) en controle op de activiteiten van multinationals. Economische ontwikkeling stond in alle gevallen in dienst van een politieke versterking van de nationale staten.

Van al deze eisen is bitter weinig terecht gekomen en toen de schulden crisis uitbrak in 1982 en de instellingen van Bretton Woods hun "structurele aanpassing" gingen opleggen, bleef er nog weinig ruimte voor ontwikkelingsplannen. Zo werd ook het pad geëffend om komaf te maken met het economisch-politiek ontwikkelingsdenken.

Vandaag de dag zal men tevergeefs op zoek gaan naar een definitie van economische ontwikkeling waarin naast de groei nog andere economische aandachtspunten aan bod komen.²³ Ontwikkeling is een mensenrecht geworden, en hoewel de verklaring van 1986²⁴ nog spreekt over "gelijke kansen op ontwikkeling [als] prerogatief van naties en individuen" is het duidelijk dat ontwikkeling minder en minder wordt gezien in het kader van de nationale staten. Economische ontwikkeling is enerzijds verhuisd naar het niveau van de individuen – waar microbedrijfjes en de informele sector als instrumenten in de armoedebestrijding worden gezien – en anderzijds naar het niveau van de

wereldmarkt – waar integratie in de wereldhandel als hoofddoel wordt gezien. Beide niveaus moeten zorgen voor groei, maar het nationale inkomen is niet langer een graadmeter voor nationale ontwikkeling, wél voor het succes van een beleid dat armen laat bijdragen tot de groei en waarin die groei wordt gezien in functie van de wereldmarkt. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in de ontwikkelingsindicatoren van de Wereldbank,

waar de landen niet langer staan gerangschikt volgens hun ontwikkelingsniveau, maar alfabetisch onder de overkoepelende titel "Grootte van de economie".

Economische ontwikkeling is hiermee geleidelijk aan van de agenda verdwenen. De oude thema's vindt men hooguit nog als rituele formules terug in enkele resoluties van de Algemene Vergadering van de V.N. Over de modernisering van de produktiestructuren wordt niet langer gesproken. Aan de arme landen wordt enkel gezegd dat ze het nodige moeten doen om internationale investeringen aan te trekken. Met "econo-

"De 50^{ste} verjaardag van de V.N. biedt een kans om een balans op te maken van de verwezenlijkingen. De mensheid heeft vooruitgang geboekt op heel wat essentiële punten... De rijkdom is sterk toegenomen de afgelopen 50 jaar. Het wereldinkomen werd verzevenvoudigd, van 3000 tot 22.000 miljard Dollar. De wereldbevolking is meer dan verdubbeld in diezelfde periode, van 2,5 tot 5,5 miljard mensen. Per inwoner is het inkomen dus meer dan verdrievoudigd. Ook de technologie heeft een spectaculaire vooruitgang gekend ... Toch zou zelfgenoegzaamheid ongepast zijn. De lijst met problemen die moeten opgelost worden om een eind te maken aan de menselijke ellende wordt steeds langer ..."

(PNUD, Rapport sur le développement humain 1994).

mische structuur" wordt trouwens niet langer verwezen naar het aandeel van de diverse produktiesectoren of de afhankelijkheid van import of export, maar wel naar monetaire stabiliteit, het regelgevingskader en de openheid van de economie.²⁵

Tegelijk is ook de ontwikkelingseconomie een stille dood gestorven. In een wereldeconomie gelden universele marktregels en die zijn gelijk voor arm en rijk. Het is één van de grote fouten van het verleden dat we dit niet hebben ingezien, zo wordt

²³ zie b.v. Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 1991*, p. 38: "een duurzame verhoging van de levensstandaard, wat wordt gemeten niet enkel in termen van verbruik, maar eveneens in termen van onderwijs, volksgezondheid en milieubescherming" (vertaling van de auteur).

²⁴ Nations Unies 1986, op.cit.

²⁵ Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 1990*. Washington: Banque mondiale 1990, p. 12.

nu gezegd. Marktregels functioneren immers als natuurwetten, we weten nu dat we de natuur niet kunnen beheersen, maar dat we enkel moeten zorgen voor een goede omgeving waarin de negatieve invloed ervan – zoals bij natuurrampen – zo sterk mogelijk wordt afgezwakt. Het macro-economische beleid volgt een eenheidsmodel en is overal gericht op het eerbiedigen van de grote evenwichten, niet langer op het plannen van groei en produktie.

Kortom, arme landen hebben niet langer het recht een eigen ontwikkelingsproject op te stellen dat afwijkt van de universeel geldende marktregels. Ook al stelt de Wereldbank in het *“Comprehensive Development Framework”* dat de staten weer *“het roer in handen moeten nemen”*, toch is er van de veertien vakjes die de voorgestelde beleidsmatrix telt slechts éénje dat *“vrij”* door de nationale regeringen mag worden ingevuld²⁶. Of met andere woorden, de regeringen mogen achter het stuur gaan zitten, ze mogen beslissen hoe snel en langs welke weg ze willen rijden, maar ze mogen niet zelf hun voertuig kiezen. Het verkeersreglement en de eindbestemming liggen eveneens van te voren vast. Indien ze niet op die eindbestemming aankomen, dan kan dat er enkel op wijzen dat ze fout hebben gereden.

De functie van het armoedevertoog in het delegitimeren van het oude ontwikkelingsdenken is duidelijk. Door armoede voor te stellen als een *“tekort”* aan ontwikkeling, en door de armen voor te stellen als diegenen die nog niet hebben mogen bijdragen tot ontwikkeling en er dus ook nog geen

voordeel uit gehaald hebben, kan ontwikkeling zelf als doelstelling worden gehandhaafd. Echter, het aanhoudend armoedeprobleem zelf bewijst dat ons denken over ontwikkeling fout was. Vandaar, aldus de internationale instellingen, dat we een nieuw ontwikkelingsproject nodig hebben waaraan de

armen zelf kunnen meewerken. Vandaar ook het belang van de informele sector, microprojecten en microkredieten. *“We weten”* nu dat de overheid niet bij machte is het ontwikkelingsproject te dragen. Door economische mondialisering en liberalisering van de wereldhandel als eerste voorwaarde voor een efficiënte armoedebestrijding voor te stellen, heeft

deze mondialisering ook geen verdere verantwoording nodig. Als de overheid voor een gunstig en stabiel klimaat zorgt, dan zal ze vanzelf de armen ten goede komen door ook hen kansen te bieden. De internationale instellingen moeten dan ook toe-

zien op de noodzakelijke hervormingen die dit goede klimaat moeten mogelijk maken. Ontwikkelingshulp kan enkel nog gaan naar die landen die inderdaad zeer arm zijn en die bereid zijn het voorgeschreven beleid te

volgen. Tenslotte biedt armoedebestrijding ook een nuttig alternatief voor de nationale staten nu ze hun nationale ontwikkelingsprojecten hebben moeten opbergen. Op het niveau van de nationale staten neemt armoedebestrijding dus de plaats in van economische ontwikkeling. **Vandaag de dag zijn het niet langer de onderontwikkelde landen maar de onderontwikkelde mensen die we moeten helpen zelfredzaam te worden.**

“De afgelopen drie decennia heeft de ontwikkelingswereld een enorme economische vooruitgang gekend. Vooral het inkomen en het verbruik zijn gestegen: tussen 1965 en 1985 is het verbruik per inwoner met bijna 70 % toegenomen. Welzijnsindicatoren bevestigen deze vooruitgang... Alles bij elkaar genomen gaan de ontwikkelingslanden veel sneller vooruit dan de ontwikkelde landen dat hebben gedaan in een vergelijkbaar stadium van hun ontwikkeling”

(Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde 1990. La Pauvreté)

“De wetten van de economie kunnen niet veranderd worden, maar hun sociale gevolgen kunnen verlicht worden”

(Boutros-Boutros Ghali, Secretaris-Generaal van de V.N., 1995)

²⁶ World Bank, *A proposal for a Comprehensive Development Framework*. (www.worldbank.org/cdf/cdf-text).

Sociale ontwikkeling

Hoewel het door de V.N. gepromote ontwikkelingsproject van de jaren '50 en '60 vooral gericht was op economische groei, industrialisering en handel, is het fout te denken dat het sociale nooit aan bod is gekomen. Integendeel, vanaf de jaren '50 werden ernstige pogingen ondernomen om ontwikkeling ook een sociale dimensie mee te geven²⁷, maar tot een werkelijke integratie van het economisch en het sociaal beleid is het nooit gekomen. Is de huidige prioriteit die aan armoedebestrijding wordt verleend dan de uiteindelijke

overwinning van de pleitbezorgers van sociale ontwikkeling? Zo ziet het er helaas niet naar uit. Integendeel zelfs, want in de huidige vorm kan armoedebestrijding een stap terug zijn in vergelijking met de projecten voor sociale ontwikkeling van de jaren '60.

In het internationale denken over sociale ontwikkeling zijn er drie belangrijke momenten aan te stippen.

In 1969 neemt de Algemene Vergadering van de V.N. een "*Verklaring over sociale ontwikkeling*" aan.²⁸ Hierin zitten alle ingrediënten die beantwoor-

"Let me now set down a possible framework for presenting and managing a holistic approach to the structural, social and human aspects of development.

A. Structural

1. *Good and clean government*
2. *An Effective Legal and Justice System*
3. *A Well-Organized and Supervised Financial System*
4. *A Social Safety Net and Social Programs*

B. Human

5. *Education and Knowledge Institutions*
6. *Health and Population Issues*

C. Physical

7. *Water and Sewerage*
8. *Energy*
9. *Roads, Transportation and Telecommunications*
10. *Sustainable Development, Environmental and Cultural Issues*

D. Specific Strategies – Rural, Urban and Private Sector

11. *Rural Strategy*
12. *Urban Strategy*
13. *Private Sector Strategy*
14. *Special National Considerations"*

(J. Wolfensohn, voorzitter van de Wereldbank, *A Proposal for a Comprehensive Development Framework*, 1999)

²⁷ Nations Unies, *Rapport préliminaire sur la situation sociale dans le monde et les niveaux de vie en particulier*, 1952; Nations Unies, *Rapport sur la situation sociale dans le monde*, 1957; Nations Unies, *Rapport sur la situation sociale dans le monde traitant plus particulièrement du problème du développement social et économique équilibré*, 1961.

²⁸ Nations Unies, *Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social*, 1969.

den aan het ontwikkelingsdenken van toen, dit is, net zoals economische ontwikkeling, gericht op een modernisering van de structuren, gekaderd in een project van nationale ontwikkeling en bedoeld als basis voor een effectief recht op zelfbeschikking. In de verklaring is sprake van een billijke inkomensverdeling, een recht op arbeid, eerlijke verloning en minimumloon, sociale zekerheid, onderwijs en gezondheidszorg. Het zijn in feite alle elementen die ook kenmerkend zijn voor de verzorgingsstaten van de rijke landen en die noodzakelijk werden geacht voor zowel een integrale ontwikkeling als voor nationale integratie.

Het programma sluit ook perfect aan bij de inspanningen van de ILO om wereldwijd de sociale bescherming op een hoger niveau te brengen.

Erg lang is dit programma echter niet overeind gebleven. In 1972 publiceert de Wereldbank haar beroemde studie over *"Redistribution with Growth"*²⁹ en lanceert de toenmalige voorzitter, McNamara, zijn *"aanval"* op de armoede in de wereld.³⁰ Concrete resultaten zijn er niet op gevolgd, maar de toon was gezet. De ILO van haar kant ontdekte de *"working poor"* en de *"informele sector"* in de arme landen. Ze stelde immers vast dat heel wat mensen wel degelijk werk hadden, maar onderbetaald en buiten de moderne sectoren. Het antwoord van de ILO was een beleid gericht op *"basisbehoeften"*, met aandacht voor plattelandsontwikkeling, gedecentraliseerde ontwikkeling en een ruimere participatie van de bevolking.³¹ Wat met deze sociale benaderingen van de agenda verdween was echter het wezenlijkste element van *"sociale ontwikkeling"*, met name modernisering van de maatschappelijke structuren, ontwikkeling van de loonarbeid en daarvan afgeleide sociale zekerheid. Sociale ontwik-

"... de onzichtbare hand ... geeft in de meeste gevallen een goed resultaat"

(Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde 1997)

"De kloof tussen Noord en Zuid op het vlak van fundamentele menselijke ontwikkeling is merkkelijk verkleind de afgelopen drie decennia, ook al is tegelijkertijd de inkomenskloof groter geworden"

(PNUD, Rapport sur le développement humain 1990)

keling impliceert een zeker geloof in de maakbaarheid van de maatschappij en in de stelling dat sociale veranderingen niet aan het toeval of het noodlot mogen overgelaten worden. Volgens de Wereldbank echter moet inkomensverdeling voortaan worden begrepen als deelname van de armen aan de groei, niet als een transfer van rijk naar arm in het kader van nationaal georganiseerde solidariteits-

mechanismen. Dit zou de groei immers in gevaar kunnen brengen. Wat in de jaren '70 wel behouden bleef is de nationale context waarin het sociaal beleid moest worden gevoerd onder de exclusieve

verantwoordelijkheid van de nationale regeringen. Over de sociale zekerheid waren de meningen in de jaren '70 nog ietwat verdeeld. Al stelt men vast dat ze voorlopig enkel de werknemers van de moderne sectoren ten goede komt – in veel landen een minderheid – toch wordt ook gewezen op het belang ervan om het gedrag van de mensen te veranderen. Sociale zekerheid kan functioneren als

een stimulans om risico's te nemen, een onderneming te starten b.v., of binnen zijn gezin een kleiner kinderaantal na te streven. Die gedragsveranderingen worden noodzakelijk geacht om culturele barrières te overwinnen die ontwikkeling in de weg staan.

Vandaag de dag wordt van diezelfde sociale zekerheid uitdrukkelijk gesteld dat ze *"misschien*

niet het beste gebruik van de middelen van ontwikkelingslanden is".³² De armen komen er niet voor in aanmerking en de overheid hoeft geen verantwoordelijkheid op zich te nemen voor bevolkingsgroepen die ook zonder haar kunnen overleven. Bovendien, zo wordt nu gesteld, sociale zekerheid verandert het gedrag door zekerheid te bieden in geval van tegenspoed, wat de

²⁹ Chenery, H. et al., *Redistribution with Growth*. London: Oxford University Press, 1974.

³⁰ World Bank 1975, op.cit. noot 6.

³¹ BIT 1976, op.cit. noot 4.

³² Pnud, *Rapport sur le développement humain*, Paris: Economica 1991, p. 55.

mensen niet aanspoort om zelf naar oplossingen te zoeken. M.a.w., de sociale zekerheid dient geen algemeen belang maar een particulier belang dat ook aan de particuliere sector kan worden overgelaten. Deze boodschap vindt men in al dan niet bedekte termen terug bij de Wereldbank, de UNDP en het V.N.-actieprogramma van de sociale top in Kopenhagen. Ook al wordt in die laatste tekst ook gepleit voor een universele sociale zekerheid, ze wordt ook uitdrukkelijk afhankelijk gemaakt van de begrotingsmarges en van het respect voor de macro-economische evenwichten. Ondanks de talrijke verwijzingen naar het Internationaal Pact voor economische, sociale en culturele rechten³³, valt ook op hoe selectief die verwijzingen zijn. Eerlijke verloning, redelijke arbeidsduur en het recht op sociale zekerheid (artikelen 7 en 9) vindt men er niet in terug.

Een vergelijkbare vaststelling geldt voor de "menselijke ontwikkeling" zoals die door de UNDP wordt voorgesteld. Ook al had deze instelling de ambitie een nieuw ontwikkelingsparadigma uit te werken³⁴, men zal er tevergeefs in op zoek gaan naar concrete voorstellen voor een sociaal beleid dat verder gaat dan armoedebestrijding. Sinds 1995 heeft de UNDP deze armoedebestrijding ook uitgeroepen tot haar belangrijkste taak.

Er kan nog steeds geen twijfel over bestaan dat deze armoedebestrijding een dringende humanitaire aangelegenheid is. Echter, er kan evenmin aan getwijfeld worden dat met de prioriteit die eraan gegeven wordt, niet enkel de ambities sterk zijn teruggeschroefd, maar dat armoedebestrijding ook aan een andere filosofie beantwoordt. Het specifieke aan sociale ontwikkeling in vergelijking met andere welzijnsbevorderende strategieën is het geloof in het vermogen van de overheid om sociale

veranderingen te bevorderen en te begeleiden. Overheidsinterventies op sociaal vlak worden daarbij niet gezien als hinderpalen, maar juist als stimulansen voor vooruitgang en vrijheid. Armoedebestrijding echter, beantwoordt aan een liberale visie waarin het recht op leven wordt gekoppeld aan een recht op overleven. **Armoedebestrijding houdt op als de armoededrempel is bereikt. Ze is geenszins gericht op sociale verandering. Ze heeft ook geenszins behoefte aan een nieuwe internationale economische orde. Armoedebestrijding zoals thans wordt voorgesteld laat de bestaande sociale orde intact.**

Bijgevolg moet ook op dit vlak worden vastgesteld dat de voorgestelde heroriëntering van het

sociaal beleid en van de ontwikkelingssamenwerking precies beantwoordt aan de behoeften van een gemondialiseerde economie. Symptomatisch voor de nieuwe filosofie is b.v. de rol die aan vakbonden wordt voorbehouden in het "wereldwijde partnership" tegen armoede. Waar ngo's, liefdadigheidsinstellingen, kerken en multinationals uitvoerig worden vermeld, valt slechts hier en daar een verwijzing naar de vakbonden te vinden.

Van hen wordt verwacht

dat ze het industriële proces vlotter laten verlopen en door de belangen van de sociale partners dicht bij elkaar te brengen ook de produktiviteit verhogen.³⁵ Even symptomatisch is de marginalisering van de ILO in de voorstellen voor een "world governance". Ook al heeft de UNDP zeer constructieve voorstellen voor wereldwijde sociale bescherming, ze zijn een ontegen-sprekelijke stap terug in vergelijking met de ambities van vroeger.

Armoedebestrijding wordt bovendien uitdrukkelijk gekoppeld aan economische groei. "Verdeling van de groei" en "pro-poor growth" betekent niets anders dan dat de armen zelf economische groei

"De levensverwachting in het Zuiden is gestegen van 46 jaar in 1960 tot 62 jaar in 1987. De alfabetiseringsgraad van volwassenen is gestegen van 43 naar 60 %. Het sterftecijfer van kinderen jonger dan 5 jaar werd met de helft verminderd. 61 % van de bevolking heeft toegang tot primaire gezondheidszorg en 55 % heeft toegang tot drinkwater. Hoewel de ontwikkelingswereld twee miljard mensen meer telt, is de voedselproductie met 20 % meer gestegen dan de bevolkingsgroei"

(PNUD, Rapport sur le développement humain 1990)

³³ Nations Unies, *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 1966.

³⁴ Pnud, *Rapport sur le développement humain*, Paris: Economica 1994, p. 3

³⁵ Zie b.v. Pnud, *Rapport sur le développement humain*, Paris: Economica 1993, p. 47.

moeten produceren, omdat verdeling van de rijkdom de groei in gevaar kan brengen. De sociale rechten van de armen zijn ook minder bedoeld om een herverdeling van sociale goederen af te dwingen, dan wel om het recht te krijgen die goederen zelf te mogen produceren. Ook op dit vlak stelt men dus vast dat het niveau van ontwikkeling verplaatst is van de landen naar de individuen. Waar het vroeger ging om het ontginnen van nieuwe gronden of andere natuurlijke hulpbronnen, gaat het nu om de laatste onontgonnen rijkdom: de mensen zelf. *"People are assets"*, zoals de voorzitter van de Wereldbank het stelt.³⁶ Men begrijpt op die manier ook beter waarom armoedebestrijding een kwestie is van algemeen belang. Armen moeten het recht krijgen zichzelf te ontginnen in het belang van de hele wereldgemeenschap.

Armoedebestrijding levert de wereldgemeenschap én de internationale instellingen dus heel wat voordelen op. Ze kan ertoe bijdragen de sociale orde te bewaren en de algemene welvaart te verhogen zonder dat de rijkdom moet worden herverdeeld. Armoedebestrijding leidt tot een win-winsituatie. Armoedebestrijding maakt het voor de internationale instellingen ook mogelijk te doen alsof het ontwikkelingsproject niet enkel gevrijwaard blijft, maar het bovendien nu eindelijk om "integrale", ja "holistische" ontwikkeling gaat. Bovendien gaat het om een zeer pragmatisch en haalbaar project. Op voorwaarde dat de politieke wil aanwezig is, is het perfect mogelijk om met weinig kosten een positieve balans van de ontwikkelingsinspanningen voor te leggen. Is de kloof op het vlak van sociale indicatoren immers niet de enige die tot hiertoe is kleiner geworden?³⁷ Wereldwijde armoedebestrijding kan bovendien ook worden voorgesteld als het "menselijk gezicht", de ziel die aan de economische mondialisering wordt gegeven. De over-

heid hoeft niets méér te doen dan ervoor te zorgen dat de armen hun rechten kunnen uitoefenen, hun stem kunnen laten horen en op zoek kunnen gaan naar de partners die hen kunnen helpen om zichzelf te helpen. De overheid moet een klimaat creëren waarin de markt ook voor armen kansen biedt, aan de armen om die kansen dan ook te nemen. Te allen prijze moet worden vermeden dat *"de onzichtbare voet ... het delicate werk van de hand komt vernietigen"*³⁸. Tenslotte staat de wereldwijde armoedebestrijding ook symbool voor de weigering van de rijke landen om iets van hun macht en rijkdom af te staan. Armoede-

bestrijding is slechts een strijd tegen de ongelijkheid voor zover die ongelijkheid de stabiliteit en de vrede in gevaar brengt. Door van de armen de bevoorrechte begunstigden te maken van een beleid dat door de internationale instellingen wordt opgelegd aan

de nationale staten, worden de armen ook de bondgenoten van de pleitbezorgers van een liberale mondialisering. Samen kunnen ze proberen het verzet van de middenklasse – de bevoorrechte groep van het huidige sociale beleid – te breken. Samen kunnen ze, nog steeds volgens het vertoog, druk uitoefenen op de nationale regeringen om af te zien van nationale ontwikkelingsprojecten die de armen niet rechtstreeks ten goede komen. In een gemonialiseerde markt zijn niet langer de culturen maar de nationale staten de grootste hinderpalen geworden. Het armoedevertoog werkt in zekere zin therapeutisch door de continuïteit van het ontwikkelingsvertoog te waarborgen. Maar door de nieuwe inhoud die ontwikkeling in dat vertoog krijgt, staat het in feite haaks op het ambitieuze vertoog van vroeger over een rechtvaardiger wereldorde.

"Dat ... nog meer dan één miljard mensen in de ontwikkelingswereld in armoede leven is pijnlijk en ... schandelijk"

(Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde 1990. La Pauvreté)

³⁶ J. Wolfensohn, *Coalitions for Change*, Address to the Board of Governors of the World Bank and the IMF, Washington, 28/12/1999.

³⁷ Pnud, *Rapport sur le développement humain*, Paris: Economica 1990.

³⁸ Pnud, *Rapport sur le développement humain*, Paris: Economica 1991, p. 78.

De genderdimensie van ontwikkeling

Zoals reeds in de inleiding werd gesteld zijn er geen gegevens beschikbaar waaruit kan worden afgeleid dat armoede vooral een vrouwelijk probleem is. Dat is ook logisch, want armoede wordt gemeten in termen van inkomen en/of consumptie van huishoudens en niet van individuen. Waarom dan die hardnekkige koppeling van armoede aan vrouwen in erg veel internationale documenten?

De meest voor de hand liggende verklaring ligt in de verwarring van oorzaak en gevolg. De V.N. bepaalt armoede aan de hand van een kwantitatieve armoedegrens maar zoekt naar oplossingen die ze voor de oorzaken van die armoede neemt op kwalitatief niveau: mensenrechten, onderwijs, gezondheidszorg... Het zijn domeinen waarop vrouwen inderdaad vaak zijn achtergesteld en waarover wel statistieken bestaan. Echter, deze gemeenschappelijke kenmerken van vrouwen zeggen niets over hun eventuele financiële armoede en nog minder over de reden waarom ze arm zijn of zijn geworden. De stelling van de feminisering van de armoede gaat slechts op wanneer men armoede enkel in niet-monetaire termen benadert, een trend die zich in de jongste documenten van de internationale instellingen sterk aftekent. Armoede blijkt dan vooral een kwestie van kwetsbaarheid en machteloosheid.

Even problematisch is de associatie van vrouwelijke gezinshoofden met armoede en liefst extreme armoede. Over het aantal eenoudergezinnen dat in armoede leeft bestaan wel cijfers, precies omdat armoede op gezinsniveau wordt gemeten. Deze armengroep is dus in de statistieken duidelijk

zichtbaar. Toch zijn er op dit vlak zoveel conceptuele en methodologische valkuilen en zijn de concrete situaties zo heterogeen dat de associatie geenszins verantwoord is en bij gedetailleerd onderzoek vaak onjuist blijkt te zijn.³⁹ Vrouwelijke gezinshoofden mogen dan oververtegenwoordigd zijn in de categorie van de extreem armen, toch zijn alleenstaande moeders in grote meerderheid niet arm. Wat geenszins betekent dat vrouwen geen groter risico lopen dan mannen om arm te worden of dat alleenstaande moeders geen bijzondere problemen kunnen hebben. Echter, onderzoek naar vrouwen en armoede lijkt

vooral relevant voor zover het de bij mannen en vrouwen gedifferentieerde processen kan aantonen die leiden naar armoede zowel als de gedifferentieerde trajecten naar de oplossing ervan. De correlatie tussen armoede en inkomen is namelijk verschillend voor mannen en vrouwen.

De conclusie moet dan ook zijn dat over armoede en vrouwen slechts weinig empirisch toetsbare uitspraken kunnen gedaan worden en dat ook hier de waarom-vraag van de associatie relevant is.

"De staat moet diegenen helpen die om een of andere reden niet in staat zijn zelf voor een voldoende minimum te zorgen. Voor hen moet de staat sociale diensten leveren, veiligheidsnetten organiseren en maatregelen nemen opdat ze ten volle kunnen deelnemen aan de economische groei. Nadien moet de overheid zich terugtrekken ... De vrijheid om deel te nemen aan het marktgebeuren in functie van talenten en voorkeur blijft het beste middel om menselijke capaciteiten productief in te zetten. Met andere woorden, vrijheid is een wezenlijk bestanddeel van elke strategie voor menselijke ontwikkeling... een dergelijke vrijheid staat er borg voor dat sociale doelstellingen geen mechanische hulpmiddelen worden in de handen van paternalistische regeringen. Menselijke ontwikkeling is als een beschermende schelp, vrijheid is er de onschatbare parel van"

(PNUD, Rapport sur le développement humain 1990)

³⁹ Zie o.m. Rosenhouse, S., *Is headship a useful concept?* LSMS Working Paper no 58. Washington: The World Bank 1989; McLanahan, S. and Garfinkel, I., "Single mother families and social policy: lessons for the United States from Canada, France and Sweden" in McFate, K. et al. (eds), *Poverty, inequality and the future of social policy*. New York: Russell Sage Foundations 1995.

Gelijkheid tussen mannen en vrouwen staat sinds 1945 hoog op de agenda van de V.N. Een analyse van een aantal belangrijke teksten van de afgelopen 50 jaar levert twee gemeenschappelijke kenmerken op. Het eerste is de duidelijke band die altijd wordt gelegd tussen gelijkheid van mannen en vrouwen enerzijds en sociale verandering, vooruitgang en ontwikkeling anderzijds. Door vrouwen gelijke rechten te geven hoopt men een aantal tradities en structuren te doorbreken die ontwikkeling in de weg staan. Vrouwen zijn dus een instrument van sociale verandering en modernisering. Vandaag de dag wordt ontwikkeling weliswaar anders ingevuld, maar het denkpatroon over de band tussen vrouwen en ontwikkeling is onveranderd gebleven. Het tweede kenmerk is de veelheid aan rollen die vrouwen moeten vervullen. Er staat "vrouwen", maar afwisselend wordt eigenlijk bedoeld echtgenotes, biologische moeders en sociale moeders, hoedsters van de vrede en het maatschappelijk welzijn, zelfs in teksten die gaan over hun arbeidsmarktparticipatie. Deze twee kenmerken geven tegelijk ook aan welke voorwaarden er aan vrouwen worden gesteld om gelijke rechten te krijgen. Vrouwen hebben recht op gelijkheid als rationele individuen, maar enkel voor zover ze als individuen "de anderen", hun partner, hun kinderen en de rest van de samenleving in hun zijn geïntegreerd hebben. Hun rechten zijn uitdrukkelijk gekoppeld aan plichten, hun gelijkheid is functioneel. De rode draad die loopt van de eerste bijeenkomst van de Algemene Vergadering van de V.N. in 1945 tot de Conferentie van Beijing in 1995 is de assimilatie van de gelijkheid tussen mannen en vrouwen met het algemeen belang. In de terminologie van de institutionele economie die zowel de Wereldbank als de U.N.D.P. in hun jongste documenten hebben aangenomen, kan men stellen dat gelijkheid tussen mannen en vrouwen een publiek goed is met positieve externaliteiten.⁴⁰ Juist door

"Sociale zekerheid is wellicht niet het beste gebruik voor de beschikbare middelen van een ontwikkelingsland. Uitkeringen gaan over het algemeen naar werknemers van de gestructureerde sector en niet naar de armsten"

(PNUD, Rapport sur le développement humain 1991)

de veelheid van rollen en de invloed daarvan op vooruitgang en ontwikkeling is de gelijkheid tussen mannen en vrouwen in het belang van de hele mensheid.

Een eerste verklaring voor de assimilatie van armoede met vrouwen is hiermee gevonden: Zowel

armoedebestrijding als de gelijkheid van vrouwen staan in dienst van het algemeen belang. Als we echter meer in het bijzonder kijken naar de rol van arme vrouwen in het armoedeverhaal van de jaren '90, dan zien we dat er toch

nog meer aan de hand is. Waar de gelijkheid van vrouwen in het algemeen kan beschouwd worden als een publiek goed, wordt van arme vrouwen in het bijzonder ook verwacht dat ze publieke goederen – of zo men wil een algemeen belang – produceren. Uit deze redenering zal blijken dat de armen en de niet-armen niet noodzakelijk zo gelijk zijn en dat arme vrouwen en niet-arme vrouwen dat evenmin zijn. Impliciet en expliciet worden in het V.N.-verhaal twee groepen van armen geconstrueerd, waarmee eveneens een historische trend wordt bevestigd. In alle tijdperken zijn er goede armen en slechte armen.⁴¹

Het algemeen belang van de armoedebestrijding schuilt in de veralgemening van de economische groei, de daling van de bevolkingsgroei, de beperking van de migratiestromen, enz. Uiteraard zal dit gunstig effect slechts bereikt worden als de armen zich ook gedragen zoals van hen wordt verwacht, d.i. wanneer ze de kansen die hen met het nieuwe beleid worden geboden ook effectief gebruiken. Armen zijn gelijk aan niet-armen, precies omdat ze ook tot de soort van de homo oeconomicus behoren, d.w.z. rationele individuen zijn die handelen uit eigenbelang. Echter, niet alle eigenbelang leidt tot algemeen belang. De verwijzingen in het verhaal van de V.N.-instellingen naar bedelaars en kruimeldieven, naar drugs, alcohol en prostitutie doen vermoeden dat de V.N., zon-

⁴⁰ Zie vooral KAUL, I. et al. (eds.), *Global Public Goods*. New York: UNDP 1999, met bijdragen van medewerkers van de UNDP, de Wereldbank en onafhankelijke deskundigen. Ook sociale rechtvaardigheid en armoedebestrijding worden hierin geïnterpreteerd als publieke goederen.

⁴¹ zie b.v. Geremek, op. cit. noot 13.

der het met zoveel woorden te zeggen, ook denken aan een categorie van slechte armen, van armen die geen steun verdienen of zelfs gesanctioneerd kunnen worden. Wanneer de V.N.-instellingen – en vooral de Wereldbank – sterk aandringen op een strenge selectie voor de sociale steun (*“targeting”*), dan kan men vermoeden dat het er hen niet enkel om te doen is misbruiken en verspilling tegen te gaan, maar tevens om die gedragingen aan te moedigen en te belonen die ook in de richting gaan van het algemeen belang van de hele wereldgemeenschap. Wie geen gebruik maakt van de geboden kansen, wie niet bereid is *“zichzelf te helpen”*, sluit zichzelf ook uit van de gemeenschap die werkt aan het algemeen welzijn.

Deze impliciete constructie van een groep van slechte armen wordt vergemakkelijkt door expliciet en a contrario een groep van goede armen te creëren, van armen die zeker ook rationele individuen zijn en handelen uit eigenbelang, maar die dat eigenbelang wel spontaan interpreteren als het belang van de anderen. Arme vrouwen van wie wordt verondersteld dat ze hun gezinstaken combineren met arbeidsmarktparticipatie en gemeenschapswerk voldoen aan die vereisten. Alleenstaande moeders die over onvoldoende sociaal kapitaal beschikken om hun kinderen goed op te voeden en over onvoldoende tijd om alle rollen naar behoren te vervullen, hebben het heel wat moeilijker om aan het beeld van de goede arme te voldoen. De gezinstaken van vrouwen blijven zonder meer het meest aanzien genieten en het gezin wordt herhaaldelijk als hoeksteen van de maatschappij beschreven. Het is ook de belangrijkste bron van sociale bescherming. Huishoudelijke arbeid moet wel gevaloriseerd worden en mannen moeten een deel ervan op zich nemen. Vrouwen worden geacht een wezenlijke rol te spelen in het herstel van de vandaag ondermijnde stabiliteit van gezin en samenleving. De gemeenschapstaken van

vrouwen zijn gericht op het behoud en herstel van de sociale cohesie. Dit is het terrein van het nieuwe sociale beleid, van de solidariteit en de zelfhulp, van de opbouw van sociaal kapitaal, van de participatie die er op neerkomt dat de armen zelf voor hun sociale voorzieningen moeten instaan. Dit beleid wordt gesteund door de overheid en in gang gezet door ngo's, gemeenschapsorganisaties, vrijwilligerswerk, enz. Bij gebrek aan banen moeten arme vrouwen ook een beroep kunnen doen op microkredieten om microbedrijfjes te creëren. Hoewel men ook vaststelt

“Als de middelen worden gebruikt voor uitkeringen aan de armsten, dan hebben ze wellicht geen duurzaam effect ... een snelle groei van de sociale bestedingen geeft een foute diagnose aan ... Armoedevermindering wordt nog te vaak geïdentificeerd met sociale zekerheid of sociale bescherming ... dat is misschien goed bedoeld, maar niet efficiënt”

(PNUD, Vaincre la pauvreté humaine, 2000)

dat, in tegenstelling tot mannen, vrouwen vaak bereid zijn om zelfs slecht betaald werk te aanvaarden.

Veel te kort samengevat kan men stellen dat door arme vrouwen gelijke rechten te geven en hen rechtstreeks bij het armoedebelief te betrekken zij spontaan een aantal publieke goederen gaan produceren waar de hele samenleving beter van wordt: ze hebben minder kinderen en zorgen voor sociaal welzijn en stabiliteit. **Arme vrouwen spelen niet enkel een rol in de strategie van armoedebestrijding, ze zijn een belangrijk deel van de strategie zelf.** Op de arbeidsmarkt zijn zij het die het gemakkelijkst hun trots overwinnen (*“they swallow their pride”*⁴²) en zo door het accepteren van ondermaatse arbeidsvoorwaarden ook de economische veranderingsprocessen vlotter doen verlopen. Arme vrouwen zijn dus niet de finaliteit van de rechten die ze krijgen, maar slechts een instrument in dienst van een ruimer algemeen belang. Ze worden voorgesteld als slachtoffers maar zijn tegelijk de oplossing voor alle problemen. Ze belichamen de hoop en de toekomst.

Door armoede te associëren met vrouwen wordt onderstreept dat armoedebestrijding een kwestie is van algemeen belang. Meteen zijn ook de partners beschikbaar die een aantal leemten van de zich terugtrekkende sociale staat kunnen vullen.

⁴² Narayan, D. et al., *Voices of the Poor. Can anyone hear us?* New York: Oxford University Press for the World Bank, 2000, p. 176; World Bank, *Poverty Trends and Voices of the Poor*. (www.worldbank.org/poverty/data/trends/index)

Bovendien kan de aandacht worden afgeleid van economische en sociale maatregelen die niet passen in het mondialiseringsdenken en waarvan vrouwen slechts zelden de rechtstreekse begunstigten zijn geweest. Het volstaat te denken aan herverdeling van inkomens, een volwaardige sociale bescherming en lonen die de armoedegrens overstijgen. Deze oplossingen, waarmee honderd jaar geleden in het nu rijke westen de verpaupering werd tegengegaan, zijn vandaag naar de achtergrond verdrongen. De armoedebestrijding van vandaag is minder een kwestie van sociale rechten dan van economische en politieke doelmatigheid. Ook symbolisch is de associatie van armoede met vrouwen niet zonder belang. Het beeld van de arme vrouw met kind roept medelijden op, geen roep naar sociale veranderingen. Arme vrouwen, met alle kenmerken die hen worden toegeschreven zijn per definitie goede armen die onze hulp verdienen.

Tegen de achtergrond van het verhaal over mondialisering wordt stilaan duidelijk wat de functie is van het armoedethema en waarom vrouwen er een vooraanstaande plaats in innemen.

a) Het armoedevertoog past in een context vanerschikking van de verhoudingen

tussen staat, markt en maatschappij. De staat is de verdediger van het algemeen belang, producent van publieke goederen die niet of onvoldoende op de markt aanwezig zijn. Hiertoe behoort sociale bescherming voor de armen, voor wie zonder de overheid niet in zijn overleven kan voorzien. Met armoedebestrijding als prioriteit kunnen zowel de

ationale overheden als de internationale instellingen zich legitimeren en kunnen deze laatste hun toezicht op het beleid van de nationale staten verantwoorden. Ze kunnen op die manier van de armen hun bondgenoten maken in de uitvoering van alle voorgeschreven hervormingen.

"In termen van genderprofiel geven verschillende recente studies aan dat vrouwen niet oververtegenwoordigd zijn in verbruiksarme gezinnen; evenmin geven ze aan dat vrouwelijke gezinshoofden waarschijnlijk armer zijn..."

(United Nations, Report on the World Social Situation, 1997)

brenkt. Het armoedevertoog ligt ogenschijnlijk in het verlengde van het ontwikkelingsvertoog en onderstreept nog sterker dan het ontwikkelingsdenken de fundamentele eenheid van de mensheid en de noodzaak om door internationale samenwerking te streven naar een oplossing voor wereld-

wijde problemen die de vrede en de vrijheid in gevaar kunnen brengen. Op die manier kan de V.N. haar symbolisch universum vrijwaren en bestendigen. Haar universele uitgangspunten en haar vooruitgangsgeloof worden verzoend met de economische mondialisering die er overigens een concrete en materiële basis aan geeft.

"Men hoort vaak zeggen dat vrouwen armer zijn dan mannen omdat meer vrouwelijke dan mannelijke gezinshoofden onder de armoedegrens leven. Maar klopt dat ook? Ja en nee... Feminisering van de armoede is minder een kwestie van het aantal vrouwen dat arm is ... dan van de grotere moeilijkheden die vrouwen hebben om met hun kinderen aan de armoede te ontsnappen"

(PNUD, Rapport sur le développement humain 1997)

In dit mondiale armoedevertoog worden diverse theoretische benaderingen bevestigd. In de eerste plaats de stellingen van de grondlegger van de armoedesociologie, de Duitser Georg Simmel.⁴³ Volgens hem bestaat de maatschappelijke uitsluiting van de armen er hoofdzakelijk in dat ze geen deel uitmaken van de doelstellingen van het armoede-

⁴³ Simmel, G., [1908], *Les pauvres*. Paris: PUF 1998.

beleid. Armoedebestrijding komt er meestal omdat de rijken het als een morele plicht zien de armen te helpen, niet omdat de armen ook rechten zouden hebben. Mochten de armen het échte doel van de armoedebestrijding zijn, dan zou er uiteraard geen beperking zijn aan wat er aan de armen wordt gegeven om een einde aan hun ellende te maken. Alles wijst er op dat ook in dit geval armoedebestrijding erop gericht is enkel de scherpe kantjes van de sociale ongelijkheid af te ronden, zodat de maatschappelijke structuren onaangetaast kunnen blijven bestaan. De nieuwe, wereldwijde prioriteit beantwoordt dus meer aan de behoeften van de rijken dan aan de behoeften van de armen. Ook de stelling van de Franse filosoof Philippe Sassier werd bevestigd.⁴⁴ Het armoedevertoog bevat volgens hem altijd drie wezenlijke bestanddelen van het maatschappelijk leven: orde, nut en geven. Armoedebestrijding is inderdaad in eerste instantie noodzakelijk om de orde te bewaren. De armen kunnen ook hun nut bewijzen door bij te dragen tot de economische groei en zo ook tot het algemeen welzijn van de hele wereldgemeenschap. Tenslotte zijn de armen een uitgelezen kans voor de rijken, inclusief de multinationals, om hun goedheid en maatschappelijke inzet te bewijzen. Hun giften aan hongerbanken en andere filantropische instellingen maken hun immuun voor kritiek op hun vaak onmetelijke fortuinen. Een

"Vrouwen maken 70 % uit van de ongeveer 1,3 miljard armen in de wereld"

(PNUD, Rapport sur le développement humain 1995)

"Vrouwen torsen een onevenredig groot deel van de last van de armoede"

(Nations Unies, Agenda sur le développement, 1997)

"De internationale gemeenschap stelt een feminisering van de armoede vast"

(Nations Unies, Rapport sur la conférence mondiale sur les établissements humains (Habitat II), 1996)

goed geweten heeft nog steeds een prijs. Een derde theoretische stelling die in dit vertoog wordt bevestigd is die van de Poolse historicus Bronislaw Geremek.⁴⁵ In alle tijden en in alle landen worden de armen gelijktijdig verguisd en verheerlijkt, er

zijn telkens goede armen en slechte armen.

De armen vormen een bedreiging, maar tegelijk belichamen ze de hoop op een betere toekomst. In het onderzochte geval zijn het de vrouwen die de rol van "goede armen" moeten

spelen. In een wereld waarin mensen geacht worden enkel hun persoonlijk belang na te streven zijn het de vrouwen die het spanningsveld overbruggen door de niet-altruïstische waarden te belichamen die het systeem

ook nodig heeft om te overleven. Tenslotte worden hierdoor ook meteen de stellingen van de Franse historica Muel-Dreyfus⁴⁶ bevestigd. Zij poneert

dat het politieke vertoog over vrouwen nooit enkel over vrouwen gaat, maar meestal over de maatschappelijke orde. De verheerlijking van vrouwen wordt zo het instrument van hun uitsluiting. Ook

in het V.N.-vertoog gaat de aandacht voor vrouwen immers gepaard met een beklemtoning van hun reproductieve taken op huishoudelijk, maatschappelijk en economisch vlak. Hun gelijkheid is noodzakelijk omdat ze "anders" zijn,

omdat ze zogenaamd vrouwelijke waarden belichamen die noodzakelijk zijn voor de bestending van de maatschappelijke orde.

⁴⁴ Sassier, P. 1990, op. cit. noot 13.

⁴⁵ Geremek, B. 1987, op. cit. noot 13.

⁴⁶ Muel-Dreyfus, F., *Vichy et l'éternel féminin*. Paris: Seuil 1996.

Hoe moet het dan verder met de ontwikkelingssamenwerking?

Deze theoretische ontrafeling van het internationale armoedevertoog leidt dus tot eerder ontvullende resultaten. Wat kan gelezen worden als een humanitair verhaal, als een overwinning van de voorstanders van een sociale ontwikkeling op de harde economische benadering, als een opening naar een horizon waarin de mens en de verschillende dimensies van zijn behoeften centraal staan, blijkt uiteindelijk ook naadloos aan te sluiten bij de behoeften van een wereldwijd economisch systeem dat eisen stelt aan de politieke organisatie en dat alle mensen wil inschakelen in zijn honger naar groei en expansie.

Moet dit armoedeverhaal dan maar terzijde worden geschoven? Met kritiek overladen en veroordeeld worden als zoveelste poging om nobele doelstellingen en idealen te recupereren en te perverteren? Toch niet. Hoe ontmoedigend de analyse op het eerste gezicht mag lijken, toch zijn er twee sterke argumenten om verder te kijken en het ontwikkelingsbijltje er niet meteen moedeloos bij neer te leggen.

Het eerste argument is theoretisch van aard maar heeft een rechtstreeks praktisch gevolg. Wat "vertoog" wordt genoemd, is immers niets minder, maar ook niets meer dan dat. Het is een verhaal waarin kennis wordt opgebouwd, in dit geval over armoede en armen, kennis die leidt tot een beeldvorming – of er deels reeds aan beantwoordt – en op die manier ook kan leiden tot sociale praktijken die in dat verhaal een verantwoording vinden. Maar in eerste instantie is het vertoog niet meer dan een verhaal. Het zijn woorden waarmee een bestaande werkelijkheid wordt beschreven en een wenselijk geachte werkelijkheid in het vooruitzicht wordt gesteld. Het waarheidsgehalte van de beschrijving valt bij gebrek aan een eenduidige

armoedefinitie en aan empirische gegevens over armoede niet te achterhalen. Dat was ook niet de bedoeling van het onderzoek. Wél moet men zich afvragen of dit verhaal zich als "waarheid" kan ontwikkelen en of het op die manier inderdaad kan bijdragen tot de totstandkoming van die wenselijk geachte toekomst. Het is duidelijk dat dit niet enkel afhangt van zij die het verhaal hebben geschre-

ven. Hoe groot en machtig men de internationale instellingen ook acht – met name de instellingen van Bretton Woods die in de armoedebestrijding nu het voortouw willen nemen⁴⁷ –, toch valt het af te wachten hoe het hun verhaal vergaat. Dit heeft niet enkel te maken met de vraag of ze zelf

de daad bij het woord zullen voegen, maar ook en misschien vooral met de vraag of de partners waaraan ze hun verhaal vertellen, dit ongewijzigd accepteren. Het zijn immers de nationale staten, de ontwikkelingsorganisaties en de armen zelf die hierin een belangrijke rol spelen. Vandaar dat het nuttig kan zijn het vertoog niet enkel te analyseren als kennisconstructie, maar ook als communicatief handelen. Het vertoog wordt dan een aanbod tot communicatie, een verhaal waarin een "waarheid" over armoede en armen wordt verteld, maar waarop diegenen voor wie het verhaal is bestemd met ja of met nee kunnen antwoorden, of met een "ja, maar" of een "nee, behalve als".

Er kunnen hierbij twee korte theoretische referenties worden aangehaald. De eerste is Norbert Long, die ontwikkeling beschouwt als een kennisontmoeting.⁴⁸ Hij bouwt daarbij voort op antropologisch onderzoek waaruit blijkt dat externe invloeden – voorwerpen, ideeën, projecten ... – nooit zonder meer in een maatschappelijke orde worden geïntegreerd. Integendeel, zelfs wanneer een groep akkoord gaat met een aanbod dat – meestal

"Gezinnen met een vrouwelijk gezinshoofd komen vaak in de aandacht wegens het armoedeprobleem. Maar deze gezinnen zijn niet noodzakelijk de armsten ..."

(UNRISD, States of Disarray. The social effects of globalization, 1995)

⁴⁷ Met de omvorming van de ESAF tot PRGF (zie supra noot 1) wordt de voorlegging van een "Poverty Reduction Strategy Paper" (PRSP) de voorwaarde voor financiële steun.

⁴⁸ Long, N. & Long, A. (eds.), *Battlefields of knowledge: the interlocking of theory and practice in social research and development*. London: Routledge, 1982.

ongevraagd – van de buitenwereld komt, toch zal dit steeds worden geïnterpreteerd en vertaald in functie van de eigen behoeften en strategieën. Dat machtsverhoudingen hierbij een grote rol spelen, is evident. Maar het is belangrijk te beseffen dat geen enkele maatschappij totaal machteloos staat en dat zelfs opgedrongen projecten kunnen omgebogen worden om een totaal nieuwe betekenis te krijgen. Met andere woorden, arme landen en arme gemeenschappen die de armoede willen bestrijden en hiervoor een beroep doen op de steun van de internationale instellingen, kunnen en moeten in de praktische uitvoering van hun projecten rekening houden met lokale ervaringen, behoeften en strategieën. Dat dit binnen bepaalde marges – de orde van het vertoog – dient te blijven, lijkt eveneens evident, hoewel die marges niet noodzakelijk zo klein zijn als de macht van de financiële instellingen kan doen vermoeden. Dit laatste heeft, op zijn beurt, te maken met een kenmerk van elk vertoog dat rekent op een ruime mate van aanvaarding en toepassing. Hiervoor is een verwijzing nodig naar James Scott, de antropoloog die het belang van “verborgen vertogen” (“hidden transcripts”) aan het licht heeft gebracht.⁴⁹ Wat in deze redenering van belang is, is zijn vaststelling dat elk “dominant vertoog”, wil het aanvaard en geïntegreerd worden, noodzakelijkerwijs een aantal beloften moet bevatten. Het zijn die uitdrukkelijke beloften die tegelijkertijd een potentieel bieden voor verzet van zodra ze niet worden ingelost. De praktische toepassing van deze gedachtengang op het internationale vertoog over armoede ligt voor de hand.

Het is meteen het tweede argument om ondanks de zuiver politieke functie die het internationale armoedevertoog ontegensprekelijk vervult, het toch niet meteen overboord te gooien. De vaststelling dat armoede een sociale constructie is, doet immers niets af van het feit dat de helft van de wereldbevolking over onvoldoende middelen beschikt om waardig te leven. Armoedebestrijding moet dus wel degelijk een prioriteit zijn voor de

wereldgemeenschap. En de vele impliciete en expliciete beloften die het internationale vertoog bevat kunnen een bijzonder handige hefboom vormen om een ander beleid dan het huidige af te dwingen. De V.N.-documenten stellen een wereld in het vooruitzicht met vrede en stabiliteit. In het uitstippelen van hun armoedestrategie maken ze gebruik van het begrippenapparaat dat ooit het kenmerk was van de progressieve derde-wereldbeweging: participatie, empowerment, zelfredzaamheid, sociale en duurzame ontwikkeling ... Niets kan die derde-wereldbeweging be-

letten om in de concrete vertaling van woord naar praktijk deze begrippen opnieuw een emancipatorische inhoud te geven. Zoals ook niets hen belet om daarbij te wijzen op de structurele tekortkomingen en valkuilen van het nieuwe internationale vertoog. Ar-

moede is immers niet enkel een probleem van de armen, maar van de hele maatschappij. Vandaar dat armoedebestrijding zich niet mag beperken tot enkel de armen, maar alle sociale geledingen er een verantwoordelijkheid in dragen. Een armoedebestrijding die impliceert dat de sociale bescherming wordt afgebouwd van al diegenen die zich min of meer boven de armoedegrens bevinden, lijkt eerder pervers. Moeten er niet dringend een paar “oude” begrippen van stal worden gehaald, zoals solidariteit en herverdeling? Rechtvaardige prijzen voor goederen en arbeid? Indien de ongelijkheid en de kloof tussen arm en rijk blijft toenemen, blijven we toch in een fundamenteel onrechtvaardige wereld leven, ook al slaagt men erin de hele wereldbevolking boven de absolute armoedegrens op te tillen.

Tenslotte lijkt het nuttig om het nieuwe armoedeverhaal te zien als een aansporing om het ontwikkelingsdenken op nieuwe sporen te zetten. We staan immers voor een vreemde paradox. We stellen vast dat de internationale instellingen het armoedethema gebruiken om de oude doelstellingen en instrumenten van het ontwikkelingsproject definitief te begraven en te vervangen door een

“Zijn vrouwen armen dan mannen? We hebben niet voldoende informatie over de inkomens om een duidelijk antwoord op die vraag te geven”

(Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde 1990. La Pauvreté)

⁴⁹ Scott, J., *Domination and the Arts of Resistance. Hidden Transcripts*. New Haven: Yale University Press, 1990.

markt zonder grenzen, mondialisering genoemd. Maar tegelijk was dat oude ontwikkelingsdenken ook een doorn in het oog van de progressieve derde-wereldbeweging, precies, hoewel niet uitsluitend, wegens het ontbreken van een sociale dimensie. Op heel wat punten zijn veel ngo's de objectieve bondgenoten geworden van de internationale instellingen die ze eigenlijk als hun tegenstanders beschouwen. In hun kritiek op de staat, op de "witte olifanten" van de megaprojecten, op het gebrek aan participatie en respect voor culturele verscheidenheid, op het ontbreken van aandacht voor het milieu en de discriminatie van vrouwen, leggen de ngo's exact dezelfde klemtonen als de internationale instellingen vandaag de dag. Of de praktijk eraan beantwoordt is een andere vraag, maar de vaststelling op zich geeft stof tot denken. Een tweede paradox schuilt in de beoordeling die van de mondialisering wordt gemaakt. Voor de arme landen was ontwikkeling vroeger vooral gericht op modernisering van het produktie-apparaat, en met name industrialisering en uitbouw van duurzame infrastructuur. Het zijn de landen die daarin het verst zijn gekomen die nu ook inderdaad kunnen meespelen op de wereldmarkt. Pleiten voor een verdere integratie van de wereldmarkt, met het oog op armoedebestrijding, en tegelijk de economische ontwikkeling laten afhangen van de willekeur van particuliere investeerders is dus niet erg logisch. Het kan daarom niet verbazen dat zowel de arme landen zelf als enkele "andersdenkenden" binnen de V.N.-familie opnieuw gaan pleiten voor

"Vrouwen zijn de armsten onder de armen" ... "het gezicht van de armoede"

(PNUD, Rapport sur le développement humain 1993)

de ontwikkeling van de produktiecapaciteit in de derde wereld.⁵⁰ En voor een overheid die plant en reguleert. Met andere woorden, **armoedebestrijding is dringend noodzakelijk, maar mag niet in de plaats komen van het oude ontwikkelingsdenken.** Integendeel, armoedebestrijding kan slechts efficiënt gebeuren wanneer ze gekoppeld is aan een collectief project van modernisering en emancipatie. Dat hierbij de "fouten van het verleden" moeten vermeden worden, is vanzelfsprekend. Maar dit geldt evenzeer voor niet beheersbare en milieuvernietigende megaprojecten als voor de goedbedoelde liefdadigheid die structureel geen zoden aan de dijk heeft gezet. Armoedebestrijding toespitsen op een geliberaliseerd handelsstelsel enerzijds en op microprojecten anderzijds kan, in theorie, de absolute armoede doen vermindern, maar kan, in de praktijk, de ongelijkheid doen toenemen. Armoedebestrijding houdt op als de armoedegrens is bereikt. Losgekoppeld van een nationaal ontwikkelingsproject ontnemt ze de arme landen elke hoop om iets meer te bereiken. De ambities van het ontwikkelingsproject worden er zeer sterk door teruggeschroefd. Hoe idealistisch en welgekomen de roep naar een "mensgerichte" ontwikkeling ook is, het lijkt een onhaalbare verwezenlijking indien niet tegelijk wordt gesleuteld aan de politieke, economische en maatschappelijke structuren van de arme landen. Men mag die termen gerust in hun oude, emancipatorische betekenis interpreteren.

⁵⁰ Unctad, *The Least Developed Countries 2000 Report*, New York: United Nations 2000; United Nations, *Draft Programme of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2001-2010*, 2000.