



Platform DSE

Internationale Ontwikkeling en Mondiaal Bestuur Noodzaak, opties en dilemma's

onder redactie van Hans Opschoor en Lou Keune

Brochure Mondiaal Bestuur



-Een brochure in het kader van het Platform DSE-

Enthousiast over deze Brochure voor Mondiaal Bestuur? Geef 'm door. Dat kan ook digitaal; deze uitgave is e-book beschikbaar via <http://www.platformdse.org/>

Eerder verschenen uitgaven van het Platform DSE

- Petitie aan het Nederlands Parlement over de ontwikkeling van een duurzame en solidaire manier van economisch meten (2006)
- Een Comfortabele Waarheid - Verklaring van Tilburg (2008)
- Appèl van Antwerpen (2009)
- Een Fair & Green Deal – Voor een Duurzame en Solidaire Weg uit de Crises (2009)
- Plan voor een Duurzame en Solidaire Economie in Nederland (2011)
- Samen werken aan de grote transitie - Politiek voor een Duurzame en Solidaire Economie (2012)
- Beter Meten van Welvaart en Welzijn – Indicatoren voor een Duurzame en Solidaire Economie (2012)
- Macro Economische Verkenning 2013 + (2012)
- Brochure Vredeseconomie en de Preventie van Geweld (2012)

Daarnaast zijn op www.PlatformDSE.org verslagen te vinden van de conferenties en expert meetings van het PDSE.

Meer informatie: www.PlatformDSE.org

Uitgave door Platform Duurzame en Solidaire Economie, maart 2013.

ISBN/EAN: 978-90-818842-2-8



Brochure voor Mondiaal Bestuur van Platform Duurzame en Solidaire Economie is in licentie gegeven volgens een Creative Commons Naamsvermelding-NietCommercieel-GelijkDelen 3.0 Unported licentie.

Lay-out: Maarten Nijman

Inhoud

Voorwoord.....	5
1 Hans Opschoor en Lou Keune: Noodzaak en modaliteiten van mondiaal bestuur: probleemstelling	7
Debat over ontwikkeling en bestuur	7
<i>Global economic governance</i>	7
Probleemstelling	8
Bijdragen.....	9
2 Francine Mestrum: Perspectieven op mondiale ontwikkeling: een verkenning	12
Moderniteit.....	12
Ontwikkeling en samenwerking: aan het eind van de rit	12
Nieuwe trends.....	15
Er ontbreken vandaag twee dingen	17
3 Rolph van der Hoeven: Financiële globalisering en werk: een uitdaging voor nationaal én internationaal beleid.....	19
Financiële globalisering	19
Trends op (internationale) arbeidsmarkten.....	20
De crisis van 2008.....	22
Globalisering en financialisering	23
Anders globaliseren.....	24
Werk centraal.....	26
4 Hans Opschoor: De “groene economie” in een mondiaal ontwikkelingsperspectief: een geleid project	28
Onduurzaamheid.....	28
De buitenkant van een Groene Economie: duurzaam metabolisme	29
De binnenkant: een groener economisch stelsel.....	30
Transities.....	31
Tot slot.....	34
5 Kees Hudig: Mondiaal bestuur en de visie ‘van onderop’	35
Reactie op economische globalisering	35
Dilemma’s oplossen.....	38
Noodzaak blijft	39
Luisteren naar basisbewegingen.....	39
Concluderend.....	41
6 Geske Dijkstra: Mondiaal bestuur en de democratische uitdaging: IMF en Wereldbank.....	43
Inleiding	43
Geschiedenis	43
Bestuur van IMF en Wereldbank.....	44
Problemen van legitimiteit	45
De crisis van 2008 en daarna	46
Andere voorstellen.....	48

Conclusie	49
7 Myriam Vander Stichele: Naar een nieuw perspectief van <i>global governance</i> - Korte bespreking van enkele onderliggende en structurele onderwerpen	51
Blokkades voor global governance	51
Enkele inhoudelijke problemen voor “ <i>global governance for all</i> ”	52
Enkele voorbeelden van structurele problemen.....	53
Enkele oplossingen	54
8 Lou Keune en Hans Opschoor: Mondiale regulering onvermijdelijk.....	56
Duurzame en solidaire economie.....	56
Diversiteit en interdependentie; mondialiteit en lokaliteit; fragmentatie en structurele aanpak.....	56
Ideologische tegenstellingen.....	57
Belangentegenstellingen.....	58
Geglobaliseerde wereldeconomie.....	59
Mondiale regelingen.....	59
Zonder mondiale tegenbewegingen geen mondiaal bestuur	60
Over de auteurs.....	63

Voorwoord

Ik ben in de gelukkige omstandigheid dit voorwoord te schrijven vanuit India. Dit is mogelijk, omdat ik leef in een tijdperk van technologische ontwikkeling en vrede. Internet levert mij naast vele mogelijkheden ook directe inzichten op. Zo maakt het mij duidelijk dat wij allemaal met elkaar verbonden en van elkaar afhankelijk zijn. Zonder verbinding en anderen geen internet. Vrede stelt ons in staat te reizen en andere culturen te ontmoeten. Dit is niet altijd even gemakkelijk. Soms zelfs zeer confronterend. Vanmorgen zag ik vanuit een veilige taxi armoede in Indiase dorpen. Ik realiseerde mij weer eens hoe rijk ik ben: ik behoor – net als u waarschijnlijk - tot de 9 % van de wereldbevolking die de helft van het wereldinkomen krijgt. De meeste Indiërs behoren daarentegen tot de onderste helft van de wereldbevolking die moet leven van 7 % van het wereldinkomen.

Dit soort feiten, onze persoonlijke ervaringen en onze enorme wetenschappelijke kennis dwingen ons onze wereld te overdenken. Ons ontwikkelingsmodel gaat namelijk ook gepaard met diverse nadelen. Steeds grotere ongelijkheid, het steeds verder overschrijden van ecologische grenzen en voortdurende economische instabiliteit zijn bedreigingen voor vrede. Gelukkig zijn steeds meer mensen de afgelopen decennia gaan nadenken over mondiale vraagstukken en dit heeft het inzicht opgeleverd dat deze onderwerpen niet afzonderlijk op te lossen zijn. Simpelweg, omdat zij met elkaar verbonden en van elkaar afhankelijk zijn.

Anno 2013 zoeken velen naar een manier om onze wereldeconomie anders in te richten. Deze brochure over Internationale Ontwikkeling en Mondiaal Bestuur is een waardevolle bijdrage aan deze zoektocht, omdat de schrijvers met een multidisciplinaire achtergrond putten uit decennialange ervaring en onderzoek. Zij gaan uitgebreid in op de vragen, de dilemma's en de antwoorden; zij formuleren krachtige kritiek op het neoliberalisme en bieden een aantrekkelijk alternatief. Gezamenlijk laten zij overtuigend zien dat het neoklassieke economische denken weldegelijk vervangen kan worden door economisch denken dat gebaseerd is op duurzame en solidaire principes en dat dit ook mogelijk is op mondiaal niveau.

Wij hebben in tijden van crises mensen nodig die het vermogen hebben werkelijk vernieuwend te denken en de moed hebben bestaande machtsstructuren te doorbreken. Gelukkig zie ik langzaam maar zeker steeds meer individuen opstaan die het lef hebben mens- en natuurwaarden boven financiële waarden te plaatsen. Alleen op deze manier kunnen financiële machtsstructuren worden doorbroken. Ik hoop dat deze brochure u doet realiseren dat dit ook het moment voor u is uw stem te laten horen. Dit is het moment, omdat de financiële crisis niet door bestaande machten is aangepakt als startschot voor radicale verandering. De mensen die nu opstaan en handelen richting een duurzame en solidaire economie zijn bezig met de toekomst. De mensen die blijven geloven in zaken als liberalisering, deregulering, onbeperkte marktwerking, korte termijn winstmaximalisatie en oneindige economische groei zijn aanhangers van een ideologie die ten onder aan het gaan is. Zij zitten op een zinkend schip. Zij zijn de dromers, de utopisten.

Wij hebben in de 21^{ste} eeuw dus de unieke kans ons eigen denken uit te breiden van enkel financieel eigenbelang naar een veel breder wereldbeeld. De in India woonachtige Dalai Lama verwoordt dit prachtig: *"I believe that we must consciously develop a greater sense of Universal Responsibility. We must learn to work not just for our own individual self, family or nation, but for the benefit of all mankind."*

Ik denk dat een transitie van mondiale systemen hand in hand dient te gaan met een transitie van onszelf. Het een kan niet zonder het ander. Mondiaal, nationaal, regionaal, lokaal en individueel zijn immers met elkaar verbonden en van elkaar afhankelijk. De Belgische psychoanalyticus Paul Verhaeghe stelde vorig jaar in een interview dat wij allemaal neoliberaler zijn geworden¹. Deze brochure laat zien dat mondiaal bestuur pas een werkelijk positieve bijdrage aan de wereld kan leveren indien neoliberale ideologie wordt vervangen door duurzaam en solidair denken. Of dit lukt, zal afhangen van mensen. Van u, van de schrijvers van deze brochure en van mij. Onze kritische blik en ons handelen gebaseerd op duurzame en solidaire waarden, kan leiden tot een duurzame en solidaire wereld. Het is mogelijk.



Martijn Jeroen van der Linden

Coördinator Platform Duurzame en Solidaire Economie

¹ <http://www.dewereldmorgen.be/artikels/2012/02/01/wij-zijn-allemaal-neoliberaler-interview-met-paul-verhaeghe>

1 Noodzaak en modaliteiten van mondiaal bestuur: probleemstelling

Hans Opschoor en Lou Keune

Debat over ontwikkeling en bestuur

In de achter ons liggende jaren is vanuit een breed spectrum aan insteken gelobbied, actie gevoerd en gediscussieerd over ontwikkeling en ontwikkelingsbeleid. Dit vond vaak plaats op basis van kritische beschouwingen over de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking, de mate waarin erkende doelstellingen van ontwikkeling bleken te worden gehaald, de relatie handel-ontwikkeling en *fair trade*, de 'omgekeerde ontwikkelingshulp' in termen van financiële stromen van Zuid naar Noord, de doordenking van (oude en) nieuwe internationaal economische en geopolitieke realiteiten (nieuwe machten, nieuwe actoren in donor-kringen), nieuwe oriëntaties die voortvloeien uit zich aandienende crises in de sfeer van milieu (o.a. klimaat en water), voedselvoorziening, etc. (de problematiek van de '*global public goods*'). De hierbij betrokken actoren kwamen uit ontwikkelingsgerichte maatschappelijke organisaties, kenniscentra, praktijkdeskundigen, organisaties van andersglobalisten et cetera. In het Nederlandse taalgebied bestaat een lange traditie van reflectie op en engagement met ontwikkeling. Het denken over beleid inzake ontwikkelingssamenwerking is recentelijk gevoerd door het WRR-rapport *Minder pretentie, meer ambitie* (2010) en de daarop volgende discussies in o.a. *The Broker*.² Internationaal ontspint zich een discussie over de oriëntatie van het ontwikkelingsbeleid 'post 2015' – zowel in termen van doelstellingen als achterliggende visies (in VN-verband, en in kritische tijdschriften als *Development* en *Development Dialogue*).

Zulke discussies en acties zijn er eigenlijk vanaf het begin van het denken over ontwikkeling in en na de Tweede Wereldoorlog altijd geweest en ze worden in toenemende mate gevoerd door mensen en bewegingen uit ontwikkelingslanden wereldwijd. Enkele decennia na dat begin was er, vastgelegd in een VN-resolutie van 1 mei (!) 1974³, het besef dat een rechtvaardige ontwikkeling een Nieuwe Internationale Economische Orde (NIEO) vergde die verder moest gaan dan de internationale instituties die inmiddels feitelijk waren ontstaan (VN, GATT, Wereldbank, Internationaal Monetair Fonds, et cetera). Daarop voortbouwende projecten zoals het door Tinbergen geleide project inzake de internationale economische orde probeerden dat te concretiseren,⁴ maar de doorwerking daarvan strandde in het verzandende Tweede Ontwikkelings Decade (1971-80). De tijd van '*globalization*' was aangebroken, even later (met name na 1989) in onverbloemd neoliberale vorm, met alle decentralisatie, liberalisatie en door financiële krachten gedomineerde marktwerking die daaruit voortvloeiden. Dat leidde – heel kort door de bocht - tot een (nog steeds) toenemende ongelijkheid, een ecologisch oninpasbaar oplopen van de milieudruk en – meer recent - een financieel-economische crisis.

Global economic governance

Inmiddels is er groeiende instemming met de visie dat het neoliberale model van de economische orde als kader waarbinnen mondialisering zich zou dienen te voltrekken, faalt als het gaat om het realiseren van eerlijke en rechtvaardige, inclusieve ontwikkeling binnen de grenzen van de mondiale milieugebruiksruimte. Tal van maatschappelijke organisaties en

² WRR 2010. *Minder pretentie, meer ambitie*. Amsterdam University Press. En: www.thebrokeronline.eu.

³ UNGA A/Res/S-6/3201.

⁴ Jan Tinbergen, Antony J. Dolman, Jan van Ettinger, 1976. *Reshaping the international order: a report to the Club of Rome*. Foundation Reshaping the International Order (RIO). New York, Dutton.

bewegingen over de hele wereld dragen dit uit: op eigen kracht, in tal van coalities, via platforms als het Wereld Sociaal Forum. In de sfeer van beleidsanalyse en de wetenschap is men er mee bezig, ook vanuit reformistische en radicale perspectieven. Op internationaal niveau is sprake van een aantal vaak naast elkaar staande projecten inzake bijvoorbeeld universele sociale bescherming, duurzame ontwikkeling, inclusieve groei en *decent work*, en nieuwe vormen van armoedebestrijding en ontwikkelingsdoelen, die alle een sterk procesmatig en instrumenteel karakter hebben. De financieel-economische crisis leek ook binnen de traditionele *mainstream* zichtbaar te maken dat het marktfundamentalisme achterhaald was. Het leek er eind 2008 bijvoorbeeld op dat ook in die kringen een structureel ander ontwikkelingspad, een '*green new deal*', werd gezien als een weg om meerdere crises in een strategische bundeling tegemoet te treden.

Maar in en rond de G20 luwde de aandacht daarvoor snel. Ook in het denken over een *green new deal* of de 'groene economie' (bijvoorbeeld in en na Rio+20) zou het niet alleen moeten gaan over kritiek op de uitkomsten van economische activiteiten en productie/consumptiepatronen op mens en milieu, maar ook over de discrepanties tussen een marktorde waarin koopkrachtige vraag en commercieel aanbod op ongereguleerde markten de economische ontwikkeling domineren, en een wereldorde gericht op rechten en de realisatie daarvan. Recenter is er een opkomende aandacht voor de meer structurele kanten van het ontwikkelingsbeleid, o.a. in een rapport van de Secretaris Generaal aan de Algemene Vergadering over de huidige crises en de rol van de VN daarbij in het licht van de NIEO. Een daarmee samenhangende resolutie vraagt aandacht voor '*global economic governance and development*'.⁵ De bij het afronden van dit boek meest recente stap in deze richting was het rapport van Ban Ki-moon over de '*international challenges for sustainable development*' waarin een lans wordt gebroken voor het verbeteren en meer gebalanceerd maken van de bestaande institutionele mechanismes en structuren (zoals de WTO en de milieuverdragen), het vullen van de gaten in de institutionele architectuur, en het versterken van de coördinatie en de coherentie via bijvoorbeeld een mondiale Raad voor Economische Coördinatie (à la de Veiligheidsraad) of een versterkte ECOSOC (de Economische en Sociale Raad in de VN).

Ook al wordt er veel geschreven, het blijft toch voorshands bij het opperen dat er gepraat en gedacht moet worden, maar van concrete stappen in de vaak in fraaie termen uitgedrukte mondiale doeleinden is nog geen, of zeer onvoldoende, sprake. Er zit een duidelijk paradigmatische component in de discussies over ontwikkelingsprocessen, ontwikkelingsbeleid, en de mondiale economische orde.⁶ Dat punt is nu wel duidelijk. Maar het roept voorlopig nog vooral een scherpere positionering op, gevoed door belangen die al dan niet een beetje bijgebogen zijn in het licht van de nieuwe problemen, dan dat er sprake is van daadwerkelijke transities.

Probleemstelling

Het Platform Duurzame en Solidaire Economie ontwikkelde een plan voor een duurzame en solidaire economie in Nederland,⁷ waarin samenwerking aan, en bevordering van ontwikkeling in en vanuit Nederland in een mondiaal perspectief op lange termijn werd geplaatst. Daarin werd onder meer gewezen op systeemfouten in het economisch stelsel die de wereld naar de huidige meervoudige crisis toeduwen. Het leek belangrijk om dat deel van het plan eens nader onder de loep te nemen en meer gedetailleerd te zoeken naar kenmerken en onderdelen van een

⁵ Report of the Secretary General: *Challenges for equitable and inclusive sustained economic growth and sustainable development, and of the role of the UN in addressing these issues in the light of the New International Economic Order* (A/65/272, 2010) en Resolutie A/RES/65-94 (2011).

⁶ Zie ook Francine Mestrum 2010. *Ontwikkeling en Solidariteit*. EPO, Berchem (Be).

⁷ John Huige en Lou Keune 2011. *Plan voor een Duurzame en Solidaire Economie in Nederland*. Jan van Arkel, Utrecht.

economisch systeem en *governance*-structuren die de nationale en mondiale economie juist weg zouden houden van die crises, en naar mogelijkheden om die veranderingen ook tot stand te brengen.

Uit het bovenstaande volgt de wenselijkheid van een samenhangende en op hoofdpunten nader uitgewerkte bezinning op:

- (i) de wenselijke inhoudelijke richting van een nieuw mondiaal ontwikkelingsperspectief;
- (ii) de voor de realisatie daarvan wenselijke structuren van *global (economic) governance*; een en ander op basis van:
- (iii) een insteek op basis van een marktkritisch vertrekpunt.

Relevante paradigmatische aspecten zijn bijvoorbeeld: de wenselijkheid van een '*rights-based*' benadering (ook voor sociale - en milieuaspecten), aandacht voor de zogenaamde '*global public goods*', mondiaal bestuur in plaats van marktprimaat, duurzaamheid i.p.v. BNP-groei (lange termijn, groen), sturing vanuit behoeften (in plaats van marktgestuurde koopkracht), versterkte zelfredzaamheid en solidariteit, inclusiviteit en participatie. Uitgangspunt is de gedachte dat het gezien de nieuwe crises op langere termijn gaat om een kwestie van overleven meer dan om traditionele ontwikkeling. Uit de genoemde documenten blijkt een streven tot heroriëntatie op een *inhoudelijke* agenda voor '*equitable, inclusive and sustainable development*', met als hoofdelementen: werk/werkgelegenheid (structurele economische ontwikkeling), 'groene' ontwikkeling, en mondiale bestaanszekerheid. Maar die agenda is nog lang niet geaccepteerd door alle spelers in het veld van de mondiale ontwikkeling. Nog meer discussie is er natuurlijk over de implicaties van een nieuw denken over die brede agenda voor besturing en maatschappelijke interventies in decentrale (lees: 'markt-' of marktachtige) processen en de organisatie van een basis daarvoor.

Dat verandering en uitbreiding van de institutionele structuur (systemische verandering) nodig is, zal voor velen duidelijk zijn. Maar welke veranderingen precies? In o. a. de klimaatdiscussie is bijvoorbeeld een groeiende interesse in mondiale belastingen of andere vormen van opwekking van geldstromen ten behoeve van de financiering van klimaatbeleid of van ontwikkelingsfinanciering, of facilitering van de voorziening met '*global public goods*'. Vergt dat niet een mondiale regering of op zijn allerminst een mondiale belastingdienst? En hoe kunnen marktprocessen mondiaal worden aangestuurd en waar nodig ingedamd? Dat marktkrachten alleen ons op verkeerde sporen zetten, is nu wel duidelijk, maar is het wel zo zeker dat interstatelijke en mondiale structuren en mechanismen krachtig genoeg kunnen zijn om de beoogde interventies voldoende effectief te maken? Er wordt ook in VN-kringen gedacht over *global economic governance*, maar hoe verhoudt zich dat tot de feitelijke macht (en ook onmacht, trouwens) van bijvoorbeeld de G20 en andere 'clubs' van landen? En als dat alles meer duidelijk is: hoe komen die veranderingen tot stand, tegen de verdrukking van financiële crisis en kortzichtige eigenbelangen in?

Bijdragen

Met die vragen als achtergrond heeft het Platform Duurzame en Solidaire Economie een bezinning georganiseerd (eind 2011) met als doel, helderder te krijgen in welke richting en hoe het PDSE-perspectief op internationale ontwikkeling en *governance* kon worden aangescherpt. Deelnemers kwamen uit de sfeer van het Platform en de daaraan gelieerde Alliantie Fair&Green Deal: ontwikkelings- en milieuorganisaties, maar ook denktanks als SOMO, OIKOS, TNI, ANPED, Economen voor Vrede, 11.11.11, GlobalInfo, Terra Reversa, ATTAC, en verwante kringen in de

academische wereld, uit Nederland en België.⁸ Er is gediscussieerd aan de hand van een 7-tal inleidingen die daarna zijn vertaald in hoofdstukjes in deze bundel.

Francine Mestrum diept oude en vooral nieuwe perspectieven op mondiale ontwikkeling uit. De multidimensionale crisis waarmee het begin van deze eeuw mensen confronteert, noopt tot een nieuw doordenken van de industriële beschaving en andere verworvenheden van de moderniteit, inclusief mensenrechten, seculiere staten, rationaliteit en individualisme. Zij staat voor het behoud van emancipatoire verworvenheden, en de ontwikkeling van collectieve rechten, vanuit een nieuw paradigma. Denken in termen van de superioriteit van westerse paradigmata is achterhaald, de mythe van 'hulp' in die termen is doorgeprikt en achterhaald door een werkelijkheid van Z→N financiële stromen, voortgaande armoede en ongelijkheid. Wenselijk, zo niet noodzakelijk is: een koppeling van de sociale en ecologische dimensies, het onderwerpen van de economie aan democratische processen; het beschikbaar stellen van de gemeenschappelijke goederen aan allen. Zij bepleit een vernieuwend denken over economie en bestuur, en over een strategie tegen de bestaande machtsasymmetrie.

Rolph van der Hoeven kijkt vooral naar de financiële globalisering en naar werk. De gegroeide dominantie van het financiële subsysteem in de economie, de 'financialisering', heeft de reële (BBP-) groei niet kunnen versterken (die groei is er overigens wel in de BRIC-landen⁹); en beïnvloedt wel werk en werkzekerheid. Hij onderscheidt een aantal trends op de arbeidsmarkt, waaronder de daling van het arbeidsaandeel in het nationale inkomen, ongelijkheid, en migratie. De schokgolf na het uitbreken van de financiële crisis had dit allemaal moeten doorbreken, maar de oude mechanismen blijken sterk te zijn: (i) een (neoliberaal) vertrouwen in marktwerking en kapitaalstromen; (ii) het ver blijven van klassenanalyses; (iii) liberalisering als makkelijke politieke oplossing. Van der Hoeven wil naar een ontwikkelingsconcept dat hele andere wijzen van globalisering met zich meebrengt: mensen in het middelpunt plaatst, duurzaam is, democratisch verankerd en met doeltreffende bestuursstructuren. 'Werk' is een centrale categorie, en er moet een raamwerk komen voor investeringen, met dienstbare financiële systemen en markten.

Hans Opschoor kiest zijn uitgangspunt in het bestaan van een mondiale milieugebruiksruimte (tegenwoordig ook wel '*safe environmental operating space*' genoemd) waarbinnen een duurzame economie beklijft, en die gekenmerkt dient te worden door een faire verdeling van de toegang ertoe en de vruchten ervan: nu, en in de toekomst. Het streven naar een duurzame stofwisseling vereist het aanpakken van de aanjagers van onduurzaamheid: (i) beteugeling van materiële groei (ii) duurzaamheids*governance*, (iii) rechtvaardiger verhoudingen. Hij zoekt naar bijbehorende structurele elementen: een sterke internationale milieuorganisatie, meer en diepere milieuverdragen met sancties, onderschikking van de *World Trade Organisation*, de Wereldbank, het IMF (et cetera) aan beleid en sturing vanuit de VN, een mondiale '*treasury*', grondstoffenakkoorden, bindende gedragsregimes voor bedrijven, fair handelsbeleid, et cetera.

Kees Hudig bespreekt een anti-neoliberalistische vorm van mondialisering: gebaseerd op ideeën ontwikkeld vanuit de '*grassroots*' en maatschappelijke druk ter realisatie daarvan (inclusief verzet tegen krachten en structuren die de status quo verdedigen). In dit perspectief past dus verzet tegen een globaliseringspraktijk gedomineerd door markten en financieel-economische macht, maar evenzeer wantrouwen jegens de politiek en internationale instellingen inclusief de VN. Hij constateert een diversiteit in protesten en in oplossingsrichtingen, die overigens tegelijk een kracht en een zwakte is. Aan de hand van een aantal concrete voorbeelden (auteurs, acties, basisbewegingen) ontwikkelt hij een aantal basisvoorwaarden voor mondiale *governance*: (i)

⁸ Het verslag en andere documenten van deze expert meeting zijn te vinden op <http://www.platformdse.org/?p=2954>

⁹ De BRIC landen zijn Brazilië, Rusland, India en China, en worden gezien als de nieuwe economische grootmachten.

prioriteit aan armen/gewone mensen; (ii) subsidiariteit; (iii) controle (monitoring en implementatie); (iv) *empowerment*; (v) aanpakken bedrijfsmacht.

Geske Dijkstra geeft een kritische analyse van bestaande instellingen van mondiaal financieel-economisch bestuur, met name de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds. Hun ontwikkeling en de inmiddels duidelijk geworden tekortkomingen komen aan bod, met name hun bestuursstructuur en de ongelijkheden daarin. Er zijn duidelijk problemen van legitimiteit, in een wereld die heel andere verhoudingen kent dan toen deze organisaties werden opgericht. Wat betreft hun functioneren in relatie tot economische ontwikkeling wordt stilgestaan bij de praktijk van 'conditionaliteiten', hun rol bij armoedebestrijding, et cetera. De (marginale) veranderingen van stemverhoudingen komen aan bod, evenals een nieuwe rol voor het IMF na de recente bankencrisis, en de wenselijkheid van supervisie van instellingen als Bank en Fonds en de Wereld Handels Organisatie.

Myriam van der Stichele schets de geschiedenis van de mondiale ontwikkelingsarchitectuur. Ze ziet een principieel tekortschieten inzake de scheiding van machten, en een feitelijk heersen van het recht van de sterkste; een tendens van coöperatie naar concurrentie. Zoekend naar een nieuw perspectief bepleit ze samenwerking op basis van principes. Ze wijst op negatieve effecten die van marktwerking uitgaan op de realisatie van mensenrechten. Zij wil rechten en plichten inzake gemeenschappelijke hulpbronnen uitwerken, en markten beter reguleren. Wat de structuren betreft, ziet zij een prioriteit van economische verdragen over andere; ze ziet financieel-economische instellingen en organisaties die los staan van de VN; ze constateert problemen bij de ratificatie van internationale verdragen; en een aantal manco's en hordes bij het functioneren van VN-lichamen. Alternatieven moeten gaan in de richting van (o.a.): herprioritering en kritische testing van bestaande verdragen, toegang voor individuen en maatschappelijke organisaties, en een systeem van internationale parlementen.

Dit scala aan opinies en voostellen wordt afgerond met een concluderende beschouwing van *Lou Keune* en *Hans Opschoor*. Gehoopt wordt dat met deze bundel een volgende stap kan worden gezet in het ontwikkelen van een coherente strategie op weg naar een internationale economische orde die zich richt op de realisatie van een duurzame en solidaire mondiale economie.

2 Perspectieven op mondiale ontwikkeling: een verkenning

Francine Mestrum¹⁰

Moderniteit

De zoektocht naar een alternatieve ontwikkeling is al lang bezig. Vandaag is dit echter actueler dan ooit omdat we in een veelvuldige crisissituatie leven.

We kunnen de crisis ‘multidimensioneel’ noemen, waarmee wordt bedoeld dat diverse ernstige problemen elkaar kruisen en versterken. Er is niet enkel de financiële, monetaire en economische crisis, er is een energiecrisis met de dreiging van een tekort aan fossiele brandstoffen, er is in veel landen van de wereld een voedselcrisis, en er is een ernstige milieucrisis met de op ons af komende klimaatverandering. Voeg daar nog een politieke crisis van de democratie en de representativiteit aan toe. Velen spreken daarom vandaag van een ‘beschavingscrisis’: we weten namelijk dat we geen enkele van deze crises ‘apart’ kunnen oplossen en dat we onze industriële ‘beschaving’ zullen moeten herzien. We botsen op de grenzen van wat onze aarde ecologisch aankan.

In de zoektocht naar alternatieven worden meer en meer vragen gesteld bij de ‘moderniteit’, het in het westen ontstane politiek-filosofische systeem dat ons mensenrechten, seculiere staten, rationaliteit en individualisme heeft bezorgd. Het heeft geleid tot een geloof in eeuwige vooruitgang. Maar het wordt evenzeer gezien als verantwoordelijk voor het kolonialisme, de slavernij en het eurocentrisme.

Dit is geen makkelijke discussie en ze kan niet kan gevoerd worden in de context van deze bijdrage. Zeker is wel dat we de positieve en emancipatorische verworvenheden van de moderniteit niet zomaar overboord moeten gooien. Wel zullen we moeten nadenken over het idee van vooruitgang, over de collectieve rechten die naast individuele rechten moeten bestaan en over de verhouding tussen mens en natuur. Kortom, we moeten wel degelijk op zoek naar een nieuw paradigma, een nieuwe filosofie, een nieuwe manier om ons wereld- en mensbeeld te bepalen.

Dit is geen nieuwe vaststelling. Sinds het ontstaan van de ecologische beweging wordt de ‘moderniteit’ bevraagd, met name de ideeën van groei en vooruitgang. Dit heeft tot nog toe niet echt tot nieuw denken geleid, ten eerste omdat de linkerzijde sommige punten onbespreekbaar vindt, ten tweede omdat ‘groenen’ vaak in een post-modern en post-ontwikkelingsdenken terecht komen en daarbij vergeten dat er ook een vraag naar moderniteit bestaat in de meeste landen. Pas met de urgentie van de klimaatcrisis is er een poging om tot een synthese te komen, want hoe terecht de linkerzijde ook gehecht mag zijn aan emancipatie en vooruitgang, we moeten wel zien hoe we deze concepten invullen en hoe de even terechte verlangens van onderdrukte volken kunnen bevredigd worden.

Ontwikkeling en samenwerking: aan het eind van de rit

De manier waarop de ontwikkelingssamenwerking tot stand is gekomen, nu goed vijftig à zestig jaar geleden – van de ‘Vier Punten’ verklaring van President Truman tot de onafhankelijkheid

¹⁰ *Global Social Justice* (www.globalsocialjustice.eu)

van de meeste Afrikaanse Staten - , was gekenmerkt door een besef – of een geloof – in de superioriteit van onze westerse economie en samenlevingen. ‘Wij’ waren ontwikkeld, ‘zij’ nog niet. ‘Zij’ moesten hun ‘achterstand’ inhalen, terwijl ‘wij’ niet inzagen dat die achterstand ook het gevolg van een koloniseringsproces was geweest.

Het is daarom zeer interessant om vandaag, aan het begin van de 21ste eeuw, de documenten te lezen die bij de VN zijn geschreven in de jaren '60 en '70 van vorige eeuw onder invloed en met de medewerking van de nieuwe onafhankelijke staten.

Men vindt er een zeer relevante kritiek in van de bestaande wereldorde en onrechtstreeks wordt zelfs verwezen naar de theorieën die in Latijns Amerika waren ontstaan over de ‘ontwikkeling van de onderontwikkeling’. Die ‘dependencia’ kritiek was ontstaan in de context van het structuralistische denken en werd voor Afrika verder uitgewerkt door Samir Amin. Men had namelijk vastgesteld dat ‘ontwikkeling’ lang geen lineair proces was op weg naar meer ‘moderniteit’, maar dat de ‘onderontwikkeling’ ook het gevolg kon zijn van de pogingen om arme landen in het kapitalistisch systeem te integreren.

Er werd in die tijd daarom door verschillende scholen een zeer sterke klemtoon gelegd op het belang van een autonome economische ontwikkeling. En het staat buiten kijf dat ‘ontwikkeling’ door alle landen werd gezien als een collectief project voor emancipatie en modernisering.

Dat betekent niet dat er geen aandacht was voor ‘sociale ontwikkeling’. Die was er wel degelijk en men kan duidelijk zien in de statistieken over levensverwachting, kindersterfte en alfabetisering dat er in die eerste jaren van de onafhankelijkheid een grote vooruitgang werd geboekt.

In de jaren '70 brak er echter een dubbele crisis uit. Enerzijds verdrievoudigden de olieprijsen, anderzijds werden de naoorlogse monetaire akkoorden eenzijdig opgezegd door president Nixon van de Verenigde Staten. Sindsdien vloten al onze munten en is de band met goud losgekoppeld. De waanzinnige groei van de financiële sector die ons tot vandaag parten speelt is daar nog steeds een gevolg van.

Het hele proces waarmee de buitenlandse schuldenlast van landen is gaan groeien en waardoor staten verplicht werden drastisch te bezuinigen – wat we vandaag in West-Europa meemaken – is in de jaren '70 en '80 begonnen. Het was het begin van de ‘structurele aanpassingen’, een beleid dat later ook ‘Washington Consensus’ werd genoemd en dat zeer zware sociale gevolgen heeft gehad in de ontwikkelingslanden. Zoals dat trouwens ook vandaag het geval is in West-Europa.

Het was het toen nog prille begin van de ‘mondialisering’. Het idee van ‘nationale ontwikkeling’ ging er door verloren, het idee dat arme landen een ander economisch beleid nodig hadden dan rijke landen, eveneens. De economie werd overgelaten aan ‘de markt’. En de officiële doelstelling van ontwikkelingssamenwerking, het ‘dichten van de kloof’ tussen rijke en arme landen werd niet meer vermeld.

De strijd tegen de ongelijkheid en voor het uitbouwen van verzorgingsstaten, naar het voorbeeld van het toenmalige West-Europa, hadden geen enkele kans meer. De Wereldbank pakte in 1990 uit met ‘armoedebestrijding’, maar hiermee werd de klemtoon definitief verlegd van landen naar mensen, van collectieve processen naar individuele verbetering. Mensen moesten niet langer beschermd worden tegen de markt, maar werden aangemoedigd om deel te nemen aan de markt.

Op die manier werd het oorspronkelijke idee van ‘ontwikkeling’ volledig uitgehold. De ambities van rijke landen werden ook voortdurend naar beneden toe bijgesteld. Waar de voorzitter van de Wereldbank, Mc Namara, in 1973 nog kon zeggen dat ‘in 2000 de extreme armoede volledig

zal zijn uitgeroeid' werden in 2000 de millenniumdoelstellingen goed gekeurd die op 25 jaar tijd de extreme armoede met de helft willen verminderen.

En we weten dat ook die erg bescheiden doelstelling niet zal worden gehaald. Hoe moet het dan verder?

En de 'samenwerking'?

Met uitzondering van enkele landen – waaronder Scandinavië en Nederland - werd het officiële doel van 0,7 % van het nationale inkomen nooit gehaald. We zitten vandaag niet hoger dan gemiddeld 0,32 % en de crisis zal naar alle waarschijnlijkheid de steun nog drukken.

Is dat erg? Ontwikkelingssamenwerking heeft altijd bloot gestaan aan zeer veel kritiek. De 'witte olifanten' in Afrika – de grote en vaak nutteloze of onderbenutte infrastructuurwerken – zijn talrijk. Of de gegeven hulp heeft bijgedragen tot de economische groei en/of tot de armoedevermindering is verre van zeker. Veel hulp blijft 'aan de strijkstok hangen', en zoals Dambisa Moyo zeer terecht stelt in haar kritiek, de Afrikaanse regeringen zijn meer verantwoording verschuldigd aan hun donoren dan aan hun eigen bevolking.

We weten ook dat een groot gedeelte van de officiële hulp nooit echt bij de bevolking terecht komt, omdat de internationale instellingen er meteen beslag op leggen om schulden af te betalen of om de reserves aan te dikken.

De zwaarste kritiek is echter dat 'hulp' meer een mythe dan werkelijkheid is. Er vloeit immers veel meer geld van het Zuiden naar het Noorden dan in omgekeerde richting. Dat komt door kapitaalvlucht, de mechanismen van de internationale handel, de spiraal van de schuldenlast, de winsten die multinationals niet herinvesteren maar meteen exporteren naar hun moederland, de gebrekkige opbrengsten uit de grondstoffenexploitatie, en zo meer.

Het kan dan ook niet verbazen dat het met de armoedevermindering niet zo goed gaat.

Mondiaal zien de armoedestatistieken er best aantrekkelijk uit, maar dat is enkel te danken aan China en India. In Latijns Amerika is er een lichte vooruitgang, omdat de progressieve regeringen er een sterk sociaal beleid voeren, maar in Afrika daalt het percentage armen maar zeer langzaam en in aantal mensen blijft de extreme armoede toenemen. De helft van de bevolking is er nog steeds extreem arm, en dat betekent dat nog erg veel mensen sterven van honger, perfect vermijdbare en geneesbare ziekten, het kraambed, enz.

Welke besluiten kunnen en moeten we hieruit trekken?

De ontwikkelingssamenwerking moet grondig worden her-dacht. Er zijn vandaag al heel wat pogingen om de 'effectiviteit' te verbeteren (met de OESO-Verklaring van Parijs), maar het gaat allemaal zeer moeizaam en de begunstigde landen worden nog té makkelijk buiten het proces gehouden. Veel beslissingen worden unilateraal genomen. Het allerbelangrijkste lijkt me bovendien dat een eind wordt gemaakt aan de 'omgekeerde samenwerking', dit is aan de kapitaalstromen van Zuid naar Noord. En die beslissingen moeten inderdaad vooral in het Noorden genomen worden.

Een andere overweging geldt voor de beroemde 0,7 % norm. Er zijn argumenten om te denken dat een norm die veertig jaar lang niet wordt gehaald, eigenlijk overbodig is. Maar anderzijds kan men die norm ook zien als een absoluut minimum en een eerste criterium om vorm te geven aan de noodzakelijke mondiale herverdeling van middelen. Het is hoe dan ook een handig strijdpunt voor de sociale bewegingen, want tot vandaag heeft geen enkele overheid afstand genomen van de norm.

Nieuwe trends

Vandaag is er sprake van een aantal nieuwe trends in de ontwikkelingssamenwerking.

Op de eerste plaats moet gewezen worden op het steeds groter belang dat 'veiligheid' krijgt. Uiteraard is er geen ontwikkeling mogelijk zonder veiligheid, met conflicten of burgeroorlogen. Maar het omgekeerde is evenzeer waar, er is geen veiligheid mogelijk zonder ontwikkeling. Op een of andere manier moeten mensen een mogelijkheid hebben om een waardig leven te leiden, dank zij hun arbeid. Als dat niet kan zullen ze naar andere middelen grijpen, zondebokken zoeken bij naburige volken of criminele activiteiten ontwikkelen.

Die mechanismen zijn bekend. Maar we stellen ook vast dat de grootmachten van vandaag, de Verenigde Staten op kop, vaak met steun van de Europese Unie, makkelijk overgaan tot militaire interventies. Met een concept van 'fragiele staten' wordt de nieuwe kolonisering voorbereid. De VS zijn op zoek naar een plek om hun 'Africom' te vestigen, een militair korps dat permanent op het Afrikaanse continent zou gevestigd zijn.

Een andere nieuwe trend lijkt positiever, maar is dat niet noodzakelijk. Meer en meer mensen willen zelf rechtstreeks andere mensen helpen en zetten daarom micro-projecten op die ze zelf kunnen volgen. Op die manier zijn ze er zeker van dat er niets aan de strijkstok blijft hangen en dat hun geld goed is besteed. Helaas is het wel zo dat er geen enkele beleidscoherentie schuil gaat achter de duizenden initiatieven die zo tot stand komen. In één enkel Afrikaans dorp kunnen groepen van vier of vijf verschillende Europese landen aan het werk zijn, zonder enige coördinatie. En ook al worden mensen rechtstreeks geholpen dank zij deze initiatieven, er wordt geen enkel structureel probleem mee opgelost.

Er is nog een derde trend. Vandaag beseft men dat het bedrijfsleven een belangrijke rol kan spelen in het ontwikkelingswerk. Dat klopt zeer zeker, maar best zou toch zijn dat er in de arme landen zelf meer ondernemingen ontwikkeld worden, in plaats van de schaarse ontwikkelingshulp aan westerse bedrijven te geven.

Een nieuwe lente en ... een nieuwe wereld

Het valt dus te begrijpen dat er meer en meer stemmen opgaan om het over een andere boeg te gooien, waarbij wordt bepleit ook andere richtingen in te slaan dan door die nieuwe trends wordt gedaan.

De wereld ziet er vandaag ook heel anders uit dan vijftig jaar geleden. De 'oude wereld' worstelt met een zware crisis terwijl er een nieuwe wereld van groeieconomieën ontstaat die de machtsrelaties grondig dooreen kunnen schudden. China, Brazilië, India, Rusland, Zuid-Afrika en zelfs Indonesië kunnen economisch hun mannetje staan. Veel van die landen zijn ook donoren van ontwikkelingshulp geworden. En met de Eurocrisis zijn het trouwens de Westeuropese landen die hulp hebben gevraagd aan de groeilanden! Er komt ook meer en meer Zuid-Zuid samenwerking tot stand.

Toch blijft de mondiale ongelijkheid ontzettend groot. De 'wereld-Gini' bedraagt ongeveer 0,65, meer dan in welk land dan ook. 9 % van de wereldbevolking krijgt de helft van het wereldinkomen, terwijl de onderste helft van de wereldbevolking moet leven van 7 % van het wereldinkomen.

Een dergelijke ongelijkheid is onhoudbaar.

Een eerste besluit dat we uit deze situatie moeten trekken is dat we moeten stoppen met doen 'alsof' we hulp geven en 'alsof' we weten hoe 'ontwikkeling' moet. Daarnaast verplicht de klimaatcrisis ons om zelf te gaan zoeken naar een ander ontwikkelingsmodel, want wat hier in het Westen gebeurt, is helemaal niet veralgemeenbaar. Vóór we lessen gaan geven aan

anderen, zullen we ons eigen ontwikkelingsmodel moeten herbekijken. Onze productie- en consumptiemodellen zijn niet-duurzaam. Groei-economieën zoals Brazilië slagen er momenteel beter in dan wijzelf om groei aan sociale rechtvaardigheid te koppelen. Ik wil hiermee zeker niet beweren dat het Braziliaanse model duurzaam is – ik denk van niet – maar wel dat hun economisch denken minder ideologisch en dogmatisch wordt bepaald dan het onze.

We zullen opnieuw moeten nadenken over de manier waarop we onze economie organiseren en over herverdeling – van inkomens en van middelen – zowel als over een breder begrip van rechtvaardigheid: sociale, economische en milieurechtvaardigheid.

De economische rechtvaardigheid komt hierop neer dat alle landen en alle volken een kans moeten krijgen hun economische activiteiten naar eigen inzicht te organiseren. Na het idee van de plangeleide economieën is nu ook het idee van willekeurige buitenlandse investeringen in onbruik aan het raken. Landen moeten zelf kunnen beslissen op welke manier ze zich willen ontwikkelen en daar dan de eventueel benodigde investeringen of solidariteitsfondsen kunnen voor aantrekken. Bovendien zal de economie net als de politiek aan een democratisch proces moeten onderworpen worden. Economie kan niet worden overgelaten aan ‘de markt’. Het gaat immers om het welzijn van iedereen.

De sociale rechtvaardigheid wordt meer en meer vastgekoppeld aan de milieurechtvaardigheid en daar zijn goede redenen voor.

Het gaat dan in eerste instantie om een beschikbaar stellen van gemeenschappelijke goederen voor iedereen. Die gemeenschappelijke goederen zijn de producten die de aarde ons levert, van grondstoffen tot landbouwproductie en de milieugebruiksruimte. Niemand kan er meer rechten op hebben dan anderen, tenminste als we het idee van een gemeenschappelijke mensheid en van gelijkheid tussen alle mensen aanvaarden. Er zullen dus mechanismen moeten gevonden worden om tot een rechtvaardige verdeling van die goederen te komen.

Een tweede soort gemeenschappelijke goederen zijn de zaken die alle mensen nodig hebben om te overleven en die voor een deel samenvallen met de eerste categorie, zoals voedsel en water. Maar het gaat ook om openbare diensten zoals stroom, gezondheidszorg, onderwijs, openbaar vervoer, huisvesting, post, en zo meer. Het zijn goederen die aan de markt moeten onttrokken worden en ter beschikking staan van alle mensen.

De derde categorie tenslotte is alles wat vandaag onder een breed concept van ‘sociale bescherming’ valt: een minimuminkomen, een ziekteverzekering, pensioen, arbeidsrecht, enz.

Verschillende VN-instellingen zijn het met die zienswijze eens. Ze beginnen te pleiten voor een ‘universele sociale bescherming’ en zelfs voor een ‘transformatieve’ sociale bescherming. De IAO heeft onlangs een aanbeveling goedgekeurd voor een ‘sokkel van sociale bescherming’, gekoppeld aan een universele sociale zekerheid. Ik denk daarom dat we het concept ‘sociale bescherming’ moeten herdefiniëren en verruimen om er ook de openbare diensten en het arbeidsrecht te laten onder vallen en er mechanismen aan toe te voegen die ze vastkoppelt aan de klimaatrechtvaardigheid.

De transformatieve dimensie kan leiden tot een geleidelijke verandering van ons economisch en monetair systeem. Hoewel het tegelijk duidelijk moet zijn dat sociale bescherming alleen niet zal volstaan. Er moet tegelijk gewerkt worden aan een andere economie, wellicht ook een ander geldsysteem, er moet gewerkt worden aan de duurzaamheid en aan de democratie, op alle politieke niveaus. Al die verschillende dimensies kunnen elkaar versterken en op die manier tot echte veranderingen leiden.

En bovendien, als alle landen en volken er aan meedoen, als we eindelijk respect leren hebben voor andere meningen, andere denkwerelden, andere culturen, dan komen we misschien echt tot een andere wereld. Is al niet voldoende aangetoond dat er minder inherent fout is aan de

‘moderniteit’ dan aan de ruimte die we andere volken en samenlevingen gunnen om zelf vorm te geven aan die moderniteit, om zelf te bepalen wat men wil en vooral wat men niet wil.

‘Wij zijn de 99 %’ zeggen de ‘indignados’ en de mensen van de *occupy* bewegingen. Precies. Dat betekent dat we wel degelijk iets kunnen veranderen. Dat we de ongelijkheid wel degelijk te lijf kunnen gaan. Dat we wel degelijk tot solidariteit in plaats van tot hulp kunnen komen. Dat we stoppen met een misplaatste romantiek maar werken aan een herverdelende rechtvaardigheid.

Wat we daarvoor moeten doen? In eerste instantie: ons eigen denken dekoloniseren. En hiermee bedoel ik dat we moeten leren denken *out of the box*, dat we moeten leren om afstand te nemen van onze eigen vastgeroeste ideeën. Dat we moeten proberen om met een nieuwe blik naar de wereld te kijken.

Want als ‘wij’ die 99 % zijn, hoe komt het dan dat die 1 % kan blijven beslissen? Zijn we dan niet in staat om macht op te bouwen, om strategisch te denken? Om een nieuwe dynamiek te ontwikkelen?

Er ontbreken vandaag twee dingen

Ten eerste het vermogen om inderdaad vernieuwend te denken over economie, sociale rechtvaardigheid en (mondiaal) bestuur. We weten dat het huidige systeem zelfs politiek niet duurzaam is. Ook onze democratie moet worden herbekeken. Dat nieuwe denken kan niet ontstaan in ‘the West’ tegen ‘de rest’. Niet alleen omdat er nu al meer dynamiek aanwezig is in ‘de rest’, maar vooral omdat we er allemaal beter moeten van worden en we slechts kans op slagen hebben als we een gezamenlijk project kunnen bedenken, met veel ruimte voor lokale concrete invulling. Het zal een project zijn dat de planeet en de mensen beschermt, dat aandacht heeft voor individuele en collectieve dimensies, voor materiële en immateriële behoeften. Het zal een democratisch project zijn waarin mensenrechten centraal staan en waarin de economie de draagkracht van de aarde respecteert en in dienst staat van mensen en samenlevingen.

Ten tweede het vermogen om strategisch te denken aan hoe de machtsverhoudingen kunnen veranderen. Daar gaat het tenslotte om. Hoe kunnen we mensen ervan overtuigen dat ‘ons’ project beter is dan dat van de 1 %? Hoe kunnen we hervormingen tot stand brengen die beetje bij beetje tot een systeemverandering leiden?

Een interessante poging om tot een omvattend vernieuwend denken te komen werd ondernomen door François Houtart van het Wereld Forum voor Alternatieven (zie referenties). Hij tekende een schema uit voor een ‘Gemeenschappelijk Goed van de Mensheid’ met een poging om tot een synthese te komen van ‘oud’ en ‘nieuw’ denken.

Strategisch staan we nog niet zo veel verder. Zowel in het Wereld Sociaal Forum als op de jongste ‘Volkerentop’ van Rio+20 werd een niet onaardige poging gedaan om op zijn minst een convergentie te bereiken. De vele jongerenbewegingen, van Wall Street tot Madrid, over Mexico en Chili kunnen misschien vernieuwing brengen. Hun boodschap klinkt fris en legt de vinger op de open economische, sociale en politieke wonde. Een juist en scherp verwoorden van de problemen kan wellicht helpen om naar vernieuwende oplossingen te zoeken waar oudere generaties het moeilijker mee hebben.

Referenties:

Mestrum, F., *Ontwikkeling en Solidariteit*, Berchem, EPO, 2010.

Mestrum, F., *Het einde van de ontwikkelingssamenwerking? Pleidooi voor een nieuwe mondiale solidariteit*, Mo* Paper 68, april 2012, <http://www.mo.be/papers/het-einde-van-de-ontwikkelingssamenwerking>

UNDESA, *Re-thinking Poverty*, <http://www.un.org/esa/socdev/rwss/docs/2010/fullreport.pdf>

UNRISD, *Combating Poverty and Inequality*, [http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/\(httpAuxPages\)/92B1D5057F43149CC125779600434441?OpenDocument&panel=additional](http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/(httpAuxPages)/92B1D5057F43149CC125779600434441?OpenDocument&panel=additional)

Houtart, F., *The Common Good of Humanity*, <http://rosalux-europa.info/publications/books/common-good-of-humanity/> and *Declaration on the Common Good of Humanity*, <http://www.globalsocialjustice.eu/campaign/index.php/news/220-world-forum-for-alternatives>

Global Social Justice: www.globalsocialjustice.eu

3 Financiële globalisering en werk: een uitdaging voor nationaal én internationaal beleid.¹¹

Rolph van der Hoeven

Financiële globalisering

Terugblikkend kan het eind van de jaren tachtig, het begin jaren negentig gezien worden als een omslagpunt voor de financiële mondialisering. De val van de Berlijnse muur bracht mensen als Francis Fukuyama ertoe “het einde van de geschiedenis” uit te roepen: het democratische vrijemarktdenken zou de ideologische slag voor altijd gewonnen hebben.¹²

John Williamson publiceerde in 1989 voor het eerst zijn ideeën over de *Washington Consensus*¹³ - een lijstje van beleidsaanbevelingen voor ontwikkelingslanden, voornamelijk gebaseerd op de ervaringen met structurele aanpassingsprogramma's in Latijns-Amerika in de jaren tachtig. Het begrip “globalisering” deed zijn intrede in de publieke pers¹⁴. In Amerika kregen banken steeds meer vrijheid. Clinton hief uiteindelijk de scheiding tussen zakenbanken en banken voor particulieren op door het herroepen van de Glass-Steagal act in 1999.

Internationaal maakten het IMF en de Wereldbank - gesteund door de Amerikaanse regering en met goed vinden van veel Europese regeringen - zich sterk voor liberalisering van de kapitaalmarkt. Het percentage IMF-lidstaten, zowel ontwikkelde als ontwikkelende, dat restricties op kapitaalverkeer ophief, nam sterk toe tussen 1990 en 2000.¹⁵ Amerika bouwde niet alleen clausules voor *decent work* in bij handelsovereenkomsten met een aantal landen, maar ook voor kapitaalmarktliberalisatie. In het begin van de twintigste eeuw zou vrij kapitaal de motor moeten worden voor stevige groei en grote maatschappelijke vooruitgang: “*financialization*” werd “*the only game in town*”.¹⁶

Waar heeft dit alles toe geleid? In elk geval uiteindelijk niet tot een hogere economische groei, zoals de belofte was.¹⁷ Integendeel: groei is vooral te zien in landen die weliswaar wel meededen met globalisering, maar dan op hun eigen manier, met blijvende restricties op kapitaalstromen en met politieke besluiten die niet allemaal in het lijstje van de Washington Consensus stonden.

¹¹ Deze bijdrage is een bewerkte en uitgebreidere versie van een artikel ‘De Financiële Mondialisering moet worden bijgestuurd’ verschenen in *Socialisme en Democratie* no. 9/10, 2011. Dank voor commentaar aan deelnemers van het Platform Duurzame en Solidaire Economie, Utrecht 14 november 2011, en in het bijzonder aan Hans Opschoor en Lou Keune.

¹² Fukuyama, Francis, 1992, *The End of History and the Last Man*. Free Press.

¹³ Williamson, John, 1989, *What Washington Means by Policy Reform*, in: Williamson, John (ed.): *Latin American Readjustment: How Much has Happened*, Washington: Institute for International Economics.

¹⁴ Volgens het rapport van de Globaliserings Commissie van de Duitse *Bundestag* (*Globalization of the World Economy: Challenges and Answers*, 14de legislatieve periode, 2002) liep vermelding van ‘globalisering’ in de *Franfurter Allgemeine Zeitung* op van 34 in 1993 tot 1136 in 2001.

¹⁵ Van der Hoeven, R. and Lübker, M., *Financial Openness and Employment: The Need for Coherent National and International Policies*; in Ocampo, J. A. and Jomo K.S. 2007, *Towards Full and Decent Employment*, Zed books and UN, New York.

¹⁶ Shiller, R. J. 2003 *The New Financial Order: Risks in the 21st Century*, Princeton, ni, Princeton University Press: “the risks to individual business are blende into large international portofolios where they are diversified away to almost nothing among the ultimate bearer of risks, the international investor” (p.3).

¹⁷ Freeman, R.B., 2010, ‘It’s Financialization’, *International Labour Review*, Vol 149-2, pp. 163-184.

De gestage groei in onder ander India, China en Brazilië is daar een voorbeeld van. De rest van de wereld is door de financialisering bijna in een financiële, economische en sociale afgrond geworpen. Ondanks manmoedige beloften van nationale en internationale beleidsmakers na de crisis van 2008, zijn de bakens nog niet verzet. In 2012 is een tweede grote recessie zeker niet uitgesloten.

De voortschrijdende globalisering, en in het bijzonder de financiële globalisering, beïnvloedt het werk en de werkzekerheid van werknemers over de hele wereld. Ten eerste verandert financiële globalisering, en de daarbij behorende liberalisatie op kapitaalmarkten, het investeringsgedrag vooral in de westerse economieën. Winsten worden eerder geïnvesteerd in allerlei vaak ondoorzichtige financiële producten dan in productieve activiteiten die werk opleveren. Ten tweede legt financiële globalisering de krachtvelden, die spelen op de nationale en internationale arbeidsmarkten, duidelijk bloot en verscherpt te tegenstellingen tussen werknemers die profiteren van globalisering en zij die moeite hebben om het hoofd boven water te houden.¹⁸ De aard van werk verandert: meer flexibel werk in ontwikkelde landen en een blijvende soms zelfs groeiende informele sector in vele ontwikkelings- en opkomende landen. In meer dynamische landen zien we meer werk, maar de beloning daarvan en zekerheden die het biedt, zijn ongelijk verdeeld. De gemiddelde cijfers over de welvarendheid in verschillende landen verhullen vaak meer dan zij verduidelijken: de meeste arme mensen in de wereld wonen niet meer in arme landen.

Trends op (internationale) arbeidsmarkten

Sinds het begin van de financiële globalisering in 1990 zijn er acht belangrijke trends te constateren op de internationale arbeidsmarkt.¹⁹

1. *Minder werkenden bij een grotere bevolking wereldwijd.* De Aziatische regio's en Afrika ten zuiden van de Sahara hadden de hoogste ratio's werkenden op de totale bevolking, maar sinds 1990 zien zij die ratio dalen. De enige regio waar de ratio toenam – vanwege de gestegen vrouwenparticipatie - is in het Midden-Oosten en in Noord-Afrika.
2. *Een verschuiving van werkgelegenheid naar de dienstensector.* De werkgelegenheid in de dienstensector nam wereldwijd toe van 33,5 tot 43,5% van de totale werkgelegenheid. In het Westen liep het percentage op van 61 tot 71%. Overigens is er een verschil in diensten tussen ontwikkelingslanden en ontwikkelde landen. In de eerste groep maken activiteiten in de informele sector (lage toegevoegde waarde) vaak een groot onderdeel uit van de dienstensector.
3. *Meer preciaire arbeid.* Deze ontwikkeling gaat wel gelijk op in ontwikkelde en in ontwikkelingslanden. In ontwikkelde landen neemt dit de vorm aan van tijdelijke contracten, vaak voor een beperkt aantal uur werk per week. Zo kan in Europa 70% van de werkenden tussen 25 en 49 jaar geen permanente baan vinden; zij werken noodgedwongen in tijdelijke banen of in deeltijdbanen.²⁰ In ontwikkelingslanden valt te constateren dat de relatief grote informele sector, tegen de voorspellingen in, maar niet kleiner wordt.
4. *Blijvende of toenemende jeugd werkloosheid.* In vele regio's in de wereld is de jeugdwerkloosheid hoog, gemiddeld tweeënhalf maal zo hoog als de werkloosheid voor

¹⁸ Vakbewegingen bijvoorbeeld hebben moeite zich internationaal te verenigen en onderhandelingen op een wereldwijd niveau te voeren.

¹⁹ Voor meer details: Van der Hoeven, Rolph, 2010, *Labour Markets Trends, Financial Globalization and the Current Crisis in Developing Countries*, UNDESA Working Paper No. 99 October 2010, New York, Verenigde Naties.

²⁰ ILO, 2011, *A new Era of Social Justice*, Geneva, ILO, p 23.

andere leeftijdsgroepen. De hoogste jeugdwerkloosheid is er in het Midden-Oosten en Noord-Afrika, waar een kwart of meer van alle jongeren geen werk heeft. In landen met een lagere jeugdwerkloosheid, is het vaak moeilijk voor jongeren om meteen fatsoenlijk werk te vinden. In de EU is de eerste baan van de meerderheid van de jongeren een deeltijdbaan of een baan met weinig of geen sociale zekerheid.

5. *Een verlaging van het arbeidsaandeel in het nationale inkomen.* Volgens de International Labour Organization (ILO) is dat nu het geval voor 75% van alle landen inclusief alle grote landen, zodat het percentage mensen dat woont in een land waar het arbeidsaandeel is gedaald ruim boven de 80% ligt.
6. *Grotere verschillen tussen lonen.* Niet alleen is het arbeidsaandeel in de meeste landen gedaald, ook zijn de verschillen tussen lonen sterk toegenomen. De ratio van de 10% mensen die het meeste verdient tot de 10% mensen die het minste verdient, is in 70% van de landen toegenomen. Een uitzondering vormen enkele landen in Latijns-Amerika, waar de verhoudingen altijd al het meest scheef waren, en overigens nog steeds zijn.
7. *Bedrijven worden multilateraal, productieprocessen veranderen.* Vandaag de dag zijn er zo'n 82.000 transnationale ondernemingen met 810.000 partners over de hele wereld. De exportcijfers van deze bedrijven zijn gegroeid van een kwart van alle export in de wereld tot een derde. Ook is de werkgelegenheid in deze ondernemingen sterk gestegen tot ongeveer honderd miljoen arbeiders wereldwijd. Handel vindt nu veelal plaats tussen onderdelen van deze ondernemingen, die op hun beurt vaak weer deel uitmaken van mondiale productieketens en speciale productietechnieken toepassen.
8. *Migratie.* De globalisering heeft ook invloed op migratiestromen, maar niet heel sterk. Mondiale cijfers over migratie laten geen stijgende trend zien (migranten maken ongeveer 2,7% uit van de wereldbevolking), maar wel zijn er grotere regionale verschuivingen. In Europa nam het aandeel van migranten in de bevolking toe van 3% in 1960 tot 8,8% in 2005, in de VS van 6,75% tot 13,8% en in Oceanië van 13,5% tot 16,4%. De grootste toename deed zich voor in de Golfstaten, van 4,9% tot 37,1%. In regio's waar veel migranten terechtkomen, kan dit leiden tot sociale spanningen; tegelijk vormen de *remittances* – het geld dat migranten vaak naar hun thuisland overmaken – een belangrijke bron van inkomsten voor landen waar de migranten vandaan komen.

De geschetste trends hebben ertoe bijgedragen dat de arbeidsmarkt er wereldwijd heel anders uitziet dan twintig jaar geleden. Een van de belangrijkste kenmerken is de grotere ongelijkheid. Zoals boven al aangegeven in punt 5 is de functionele inkomens ongelijkheid sterk toegenomen de laatste dertig jaren. Het is belangrijk even stilt te staan waarom dit gebeurd is. Een recent onderzoeksrapport van Stockhammer²¹ (2012) constateert dat als onderdeel van een grotere trend van sociale ongelijkheid, het arbeidsaandeel in het nationale inkomen gedaald is in alle OECD landen. Het beeld is iets meer gemêleerd in ontwikkelings- en opkomende landen, maar ook hier is in een meerderheid van de landen het arbeidsinkomen deel gedaald. Financiële globalisering is de voornaamste oorzaak hiervoor tezamen met de teruggang van de welvaartstaat in westerse landen. Dit onderzoeksrapport verwerpt twee veel geuite oorzaken voor groeiende inkomens ongelijkheid. Ten eerste dat inkomens ongelijkheid in westerse landen voornamelijk gedreven is door technologische vooruitgang. Technologische vooruitgang heeft inderdaad wel een effect op groeiende inkomensongelijkheid in westerse landen maar dit effect

²¹ Stockhammer, E 2012, *Why have wage shares fallen? A panel analysis of the determinants of functional income distribution*, (ILO) project "New Perspectives on Wages and Economic Growth" Kingston University, UK

is kleiner dan van andere factoren en ook minder robuust. Ten tweede, dat globalisering werkers in ontwikkelingslanden en opkomende landen altijd ten goede komt. Deze bewering houdt ook niet stand, omdat een negatief effect van globalisering op het arbeidsaandeel van werkers in ontwikkelingslanden wordt geconstateerd. Deze onderzoeksuitkomsten zijn van belang voor sociale en economische politiek, omdat inkomens ongelijkheid dus in de eerste plaats niet bepaald te worden door technologische vooruitgang maar eerder af hangt van sociale instituties en de structuur van het financiële systeem.

Naast de groeiende ongelijkheid is ook de definitie van arbeid aan het veranderen. De blijvende armoede in de wereld, ook bij families waar alle gezinsleden werken, heeft geleid tot het begrip “*working poor*”: werk dat niet genoeg oplevert om fatsoenlijk van te leven en boven de armoedegrens uit te komen.

De UNDP en de ILO gebruiken statistieken over werkende armen om de kwaliteit van arbeid te meten.²² De Wereldbank hanteert het onderscheid: *good jobs, bad jobs*,²³ ook grotendeels gebaseerd op inkomenscriteria. De ILO gaat verder en hanteert het begrip *decent work*, fatsoenlijk werk, waarbij werk van vier invalshoeken benaderd wordt: werkgelegenheid, arbeidsrechten, sociale zekerheid en sociale dialoog.²⁴ Aanvankelijk wilde de ILO een index van *decent work* maken, maar dat is er nooit van gekomen, omdat de verschillende partijen in de beheersraad het niet eens konden worden over de samenstelling en monitoring van zo’n index. Vooruitgang in *decent work* wordt nu sinds de Internationale Arbeidsconferentie van 2008 geanalyseerd in jaarlijkse thematische rapporten over de vier genoemde deelgebieden.

De crisis van 2008

De crisis van 2008 had grote gevolgen voor arbeidsmarkten over de hele wereld. In ontwikkelingslanden daalde de werkgelegenheid in de exportsectoren snel, wat negatieve effecten had op andere sectoren in de economie. Studies van eerdere *business cycles* en eerder financiële crises hebben aangetoond dat werkgelegenheid zich na de recessie langzamer en in mindere mate herstelt dan andere economische variabelen (de zogenoemde *jobless recovery*).²⁵ Dat was ook het geval bij de crisis van 2008. Deze crisis is evenwel anders dan andere crises omdat de *boom*, voordat de recessie uitbrak, al minder fatsoenlijk werk opleverde dan verwacht zou kunnen worden. Daarboven neemt in de meeste landen in de fragiele herstelfase het aantal goede banen maar langzaam toe.²⁶ Dat had en heeft grote gevolgen voor miljoenen gezinnen in de Derde Wereld.²⁷

In vergelijking met de jaren dertig had het allemaal erger kunnen zijn. Veel regeringen namen meteen na het uitbreken van de crisis robuuste maatregelen om een herhaling van de crisis van de jaren dertig te voorkomen. Landen die daar de fiscale ruimte voor hadden, verlaagden hun belastingen om de vraag te stimuleren. Hier was een bedrag mee gemoeid van 1,7% van het wereld-BNP. Een gezamenlijke monetaire politiek resulteerde in historisch lage rentevoeten.

²² ILO, *Global Employment Trends*, yearly, Geneva, ILO

²³ Bourguignon, F. 2005, *Development Strategies for More and Better Jobs*, Presentation at the conference ‘Help Wanted: More and Better Jobs in a Globalized Economy’, organized by the ILO and the Carnegie Endowment for International Peace, April 14, 2005 -- Washington, DC

²⁴ Ghai, D. 2003, ‘Decent Work: Concepts and Indicators’, *International Labour Review*, Vol. 142-2.

²⁵ Reinhart, C. M. en Rogoff K. S. 2009: *This Time it is different, Eight centuries of Financial Follies*, Princeton, Princeton University Press.

²⁶ Ghosh, J. 2011, *Reorienting Development in Uncertain Times*, in: van Bergeijk, P.A.G., de Haan, A en Van der Hoeven, R., (eds.) 2011, *The Financial Crisis and Developing Countries, A global Multidisciplinary Perspective*, Cheltenham, Edward Elgar.

²⁷ Green, D and King, R, 2011, *How have Poor Women and Men experienced the Global Economic Crisis*, in van Bergeijk, de Haan en van der Hoeven, op.cit.

Banken werden massaal financieel gesteund door overheden. Dit kostte de Verenigde Staten en Europa \$ 11,5 triljoen, ongeveer een zesde van het wereld-BNP. De maatregelen hielpen de economie en voorkwamen grotere banenverliezen - ongeveer twintig miljoen banen volgens schattingen van de ILO. Ook gebruikten sommige landen hun stimuleringsmaatregelen om hun stelsel van sociale zekerheid uit te breiden (Brazilië en India), om werkloosheidsuitkeringen te verhogen of te verlengen (Japan, de VS) en om arbeidstijdsverkortingen door te voeren (Frankrijk, Duitsland, Nederland).²⁸

De crisis van 2008 en de gevolgen daarvan, zouden een signaal geweest kunnen zijn om de hierboven geschetste globaliseringstrends, in het bijzonder die op het gebied van arbeid, te doorbreken en om tot een meer stabiele en rechtvaardiger economische ontwikkeling te komen. Immers de crisis van 2008 was in hoge mate het gevolg van de financiële globalisering en de daaruit voortvloeiende ongelijkheid, die bijvoorbeeld Amerikaanse gezinnen diep in de schulden heeft gestort. Omdat regeringen van westerse landen én van ontwikkelingslanden krachtadig de economie stimuleerden en steun aan banken gaven om een depressie te vermijden, zou men ook maatregelen verwacht kunnen hebben om de diepere oorzaak van de crisis tegen te gaan, met name de financialisering en de grotere inkomensongelijkheid.

In de eerste fase van de crisis werd die hoop ook veelvuldig uitgesproken,²⁹ maar het werd al spoedig duidelijk dat de politiek (nog) niet rijp was om hard in te grijpen. Het zijn en blijven daarom vaak de armere groepen die dubbel, of soms zelfs driedubbel getroffen worden. Ten eerste omdat ze niet konden profiteren van de *boom* voor de crisis, ten tweede omdat ze tijdens de crisis sterk geraakt werden door de teruggang in economische groei en ten derde omdat ze nu de gevolgen ondervinden van de verlagingen op sociale uitgaven die doorgevoerd worden om de oplopende overheidsbegrotingstekorten te beteugelen - begrotingstekorten die veelal veroorzaakt zijn in de afgelopen drie jaar door stimuleringsmaatregelen en door de steun aan banken.³⁰

Globalisering en financialisering

Het moge duidelijk zijn: de bedreiging van globalisering voor fatsoenlijke arbeid wordt door velen gevoeld. In recente enquêtes geven mensen in ontwikkelingslanden en in ontwikkelde landen duidelijk aan waar zij zich het meest zorgen om maken: werk, en werk voor hun kinderen. De vraag rijst waarom de politiek deze zorgen niet serieus genomen heeft. Waarom wordt de bezorgdheid die zoveel mensen hebben over een fatsoenlijke werkplek in de politiek genegeerd? Waarom konden overheden wel de rol van *bankers of last resort* spelen waarbij (terecht) vele miljarden euro's gemoeid waren, maar niet de rol van *employer of last resort*? Van waar zo'n asymmetrische behandeling tussen kapitaal en arbeid?

Een van de redenen is ideologisch. Het denken van een breed geschakeerde groep van politici, in ontwikkelingslanden en in ontwikkelde landen, is nog steeds gebaseerd op het neo-klassieke denken dat aan de basis stond van de eerder genoemde Washington Consensus: "*Vertrouw op de economische en financiële markten en maak arbeidsmarkten meer flexibel*".

Een tweede reden is dat politiek partijen angstig zijn om arbeid centraal te stellen in hun beleid. Ze vrezen er waarschijnlijk voor terug te vallen op klassetegenstellingen of om ouderwets over te komen.

²⁸ Torres, R, 2010, 'Incomplete Crisis responses: Socio-Economic Costs and Policy Implications' in *International Labour Review*, Vol.149-2, pp. 227-237.

²⁹ Van der Hoeven, R, 2010, 'Employment, Inequality and Globalization: A Continuous Concern', in *Journal of Human Development and Capabilities*, februari 2010.

³⁰ Zie o.a. hoofdstuk 1: What crisis?, For Whom?, in van Bergeijk, de Haan en van der Hoeven, op.cit.

Een derde reden is dat voortgaande liberalisering een makkelijke politieke oplossing is. Het vergt minder: een kleinere overheid die reactief optreedt, geld spendeert om banken overeind te houden om de markten te laten werken, en die sociaal beleid terugvertaalt naar *safety nets*³¹.

Aandacht voor werk en fatsoenlijk werk vergt veel meer inspanningen van het overheidsapparaat en vereist in deze tijden van globalisering een grotere coherentie tussen bijna alle onderdelen van sociaal-economische politiek: macro economische politiek, structuurpolitiek, onderwijspolitiek en het stelsel van sociale zekerheid. Hiervoor is vereist dat werk en fatsoenlijk werk niet alleen op het bordje ligt bij de minister van arbeid, in vele landen - vooral in ontwikkelingslanden vaak een zwak ministerie - maar op het hoogste niveau het belangrijkste aandachtsveld wordt.

Maar zo kan het niet langer. Internationale financiële instellingen moeten afgerekend worden op de hoeveelheid groei en stabiliteit die ze gecreëerd hebben, maar ook op de hoeveelheid fatsoenlijk banen die erbij zijn gekomen.³² In zijn buitenlandse politiek moet Nederland zich hier hard voor maken, niet alleen als goed doel, maar ook vanuit een economische en sociale realiteit. Fatsoenlijk werk is voor iedereen het beste vangnet. Goede banen in de wereld leiden tot meer inkomen en vraag naar onze producten en special diensten

Het is hard nodig dat er een integrale en mondiale visie op arbeidsmarkten komt. Het is onzinnig te blijven spreken van een Nederlandse arbeidsmarkt – met nationaal beleid komen we er niet. Nationale sociale zekerheid en een mondiale *social floor* zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Dat vereist een andere manier van denken. Blauwdrukken liggen niet in de kast. Maar als we nu niet beginnen hierover te denken, en niet fatsoenlijk werk als de grootste prioriteit voor ons nationale beleid en voor ontwikkelingssamenwerking centraal stellen, kan het wel eens spoedig te laat zijn. De wereld verandert razendsnel.

Anders globaliseren

Anders dan vaak wordt aangenomen, is de globalisering geen voldongen feit. De negatieve krachten die globalisering met zich meebrengt - een grotere ongelijkheid en arbeidsonzekerheid - kunnen leiden tot grotere tegenkrachten en uiteindelijk tot een verwerping van globalisering in zijn geheel, zoals ook in de jaren dertig gebeurd is. De *World Commission on the Social Dimension of Globalization*³³ heeft verschillende alternatieven bekeken en kwam (in 2004) tot de volgende conclusie: "Onze boodschap om de huidige koers van de globalisering om te buigen is kritisch, maar positief. Wij geloven dat de voordelen van de globalisering aan meer mensen ten goede kunnen komen, beter verdeeld kunnen worden tussen en in de landen, en dat meer mensen er invloed op kunnen uitoefenen. De hulpbronnen en de middelen zijn voorhanden. Onze voorstellen zijn ambitieus maar haalbaar. Wij zijn ervan overtuigd dat een betere wereld mogelijk is. Wij streven naar een globaliseringsproces met een sterke sociale dimensie, gebaseerd op universele waarden, eerbied voor de mensenrechten en persoonlijke waardigheid; globalisering die rechtvaardig is, niemand uitsluit, op democratische wijze wordt aangestuurd en mogelijkheden en tastbare voordelen biedt aan alle landen en mensen."

³¹ *Safety nets* helpen gezinnen in situaties van economische teruggang, zonder dat ze een compleet sociaal systeem vormen.

³² De internationale financiële instellingen zijn de laatste jaren gevoeliger op dit gebied geworden (zie bijvoorbeeld *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion, Joint ILO-IMF Conference in Cooperation with the Office of the Prime Minister of Norway*, Bergen, 13 september 2010) maar in de praktijk valt hier vaak nog weinig van te merken.

³³ Leden waren o.a. Nobelprijswinnaar Stiglitz, presidenten, eerste en andere ministers, vakbondsleiders, managers van grote bedrijven en NGO -activisten.

Anders-globaliseren zoals dat door de *World Commission on the Social Dimension of Globalization* is geformuleerd omvat onder meer de volgende punten 34:

- *Mensen in het middelpunt.* Om tot een rechtvaardiger globaliseringsproces te komen moet een antwoord gevonden worden op de roep van mensen om eerbiediging van hun rechten, culturele identiteit en autonomie, volwaardig werk en de *empowerment* van de plaatselijke gemeenschappen waarin zij leven. Gelijkheid van man en vrouw is van essentieel belang.
- *Een democratische en doeltreffende staat.* De staat moet over de mogelijkheden beschikken de integratie in de wereldeconomie in goede banen te leiden en op sociaal en economisch vlak kansen en zekerheid bieden.
- *Duurzame ontwikkeling.* Het streven naar een rechtvaardiger globaliseringsproces moet geschraagd worden door onderling afhankelijke en elkaar versterkende maatregelen op het gebied van economische en sociale ontwikkeling en milieubescherming, op lokaal, regionaal, nationaal en mondiaal niveau.
- *Productieve en rechtvaardige markten.* Hiervoor zijn solide instellingen vereist die kansen scheppen en bedrijvigheid bevorderen in een goed functionerende markteconomie.
- *Eerlijke regels.* De regels van de wereldeconomie moeten alle landen eerlijke kansen en toegang bieden en de verscheidenheid onderkennen van de nationale capaciteiten en ontwikkelingsbehoeften.
- *Globalisering met solidariteit.* Er bestaat een gedeelde verantwoordelijkheid om steun te bieden aan landen en mensen die zijn uitgesloten van de globalisering of er de nadelen van ondervinden. Globalisering moet een bijdrage leveren aan het verdwijnen van ongelijkheid tussen en in landen en aan het uitbannen van armoede.
- *Meer verantwoording afleggen aan de bevolking.* Publieke en private actoren op alle niveaus die de resultaten van de globalisering kunnen beïnvloeden moeten binnen het democratisch proces rekenschap afleggen van het gevolgde beleid en de genomen maatregelen. Zij moeten hun beloften nakomen en hun macht met respect voor anderen uitoefenen.
- *Intensievere partnerschappen.* Talloze actoren zijn betrokken bij de verwezenlijking van mondiale sociale en economische doelen – internationale organisaties, regeringen en parlementen, het bedrijfsleven, werknemersorganisaties, het maatschappelijk middenveld en vele anderen. Dialoog en partnerschappen tussen hen vormen een essentieel democratisch instrument om een betere wereld te scheppen.
- *Effectieve organisatie van de Verenigde Naties.* Een sterker en efficiënter multilateraal systeem vormt de sleutel tot een democratisch, legitiem en coherent kader voor globalisering.

De aanbevelingen van de commissie dateren van voor dat de financiële crisis, zoals boven beschreven, uitbrak en het is daarom nodig om m.b.t. anders-globaliseren striktere regels toe te voegen voor de beheersing van financiële markten en financiële transacties, inclusief een belasting op financiële transacties, om globale publieke goederen te financieren. Ook is het nodig maatregelen toe te voegen die er toe bijdragen dat winsten minder in financiële

³⁴ *World Commission on the Social Dimension of Globalization, 2004, A Fair Globalization, Creating Opportunities for All, Genève, ILO, p. ix.*

instrumenten en financiële activiteiten worden geïnvesteerd en meer in productieve activiteiten (producten en diensten) die meer werk opleveren.

Een punt dat overigens sterk naar voren komt in het rapport van de commissie is dat veranderingen in de regel niet bepaald frictieloos verlopen; de integratie van markten kent winnaars en verliezers. Het vaak gebruikte cliché dat er sprake zou zijn van een win-winsituatie is beslist niet van toepassing, leidt tot vertroebeld politiek denken en omzeilt noodzakelijke politieke beslissingen.

Kortom “anders globaliseren” dient geënt te zijn op nationale en internationale solidariteit, niet alleen vanuit een moreel principe, maar ook vanuit langetermijndenken. Immers een voortgaande polarisatie tussen winnaars en verliezers zal leiden tot grotere ontevredenheid en ongeregelheden, vooral als de verliezers tot de jongere generatie behoren, wat dan weer kan leiden tot nationale en internationale chaos.³⁵ “Anders globaliseren” moet daarom gebaseerd zijn op een aantal uitgangspunten, waarin mensen en werk, met een aantal economische, ecologische en democratische randvoorwaarden het middelpunt vormen.

Werk centraal

De conclusie van bovenstaande is dat werk centraal moet staan in de binnenlandse en buitenlandse politiek. Het gaat dan uiteraard om fatsoenlijk werk, met arbeidsrechten, een breed en goed sociale zekerheidsstelsel en een sociale dialoog. In tijden van crises wordt nog weleens naar de noodrem gegrepen door op arbeidsrechten af te dingen en zo te trachten meer werkgelegenheid te creëren. Echter onderzoek naar fundamentele arbeidsrechten - uitbanning van kinderarbeid, de vrijheid van vereniging, het bestaan van een sociale dialoog, gelijke behandeling, het afschaffen van gedwongen arbeid - heeft juist aangetoond dat er een positieve correlatie bestaat tussen economische ontwikkeling en fundamentele arbeidsrechten.³⁶

Vooruitgang op het gebied van arbeidsrechten in landen die zich integreren in de wereldmarkten moet echter wel degelijk afgedwongen worden door vakbewegingen en door een geëngageerde middenklasse. In de toekomst zal dit niet veranderen. Internationale samenwerking dient zich dan ook te richten - naast integratie van arme landen in de wereldeconomie en het versterken van de positie van armen in die landen – op het steunen van groepen die verbetering van arbeidsrechten voorstaan. Internationale samenwerking dient dus geplaatst te worden in de context van een grotere solidariteit.

Om werk centraal te stellen en financialisering het hoofd te bieden is een verbeterde internationale aanpak nodig: Nederland kan dat niet alleen, Europa kan dat evenmin alleen - dit moet in internationaal verband gebeuren. We moeten de nadruk leggen op een raamwerk voor productieve en niet-vervuilende investeringen, financiële systemen die ten dienste staan van economische ontwikkelingen, gezonde en rechtvaardige arbeidsmarkten met betere kansen voor jongeren en een grotere coherentie in de multilaterale gremia die een belangrijkere rol moeten spelen om fatsoenlijk werk wereldwijd te stimuleren

Nationale politiek kan vanwege twee redenen in dit verband niet *business as usual* blijven. Nederland zal de uitdagingen van de spanning tussen een socialezekerheidsstelsel en werk voor de huidige en toekomstige generatie, tussen innovatie en scholing, tussen groei en een

³⁵ Ha, B-J, McInery, C., Tobun, S. & Torres, R., 2010, *Youth Employment in Crisis*, Discussions paper 210 *International Institute for Labour Studies*, Geneva.

³⁶ Berg, J and Kucera, D., (eds.) 2008, *In Defense of Labourmarket Institutions. Cultivating Justice in the Developing World*, (Houndsmill, Palgrave Mac Millan), en Ghose, A., Majid, N. and Ernst, C., 2008, *The Global Employment Challenge*, ILO, Geneva

stagnerende beroepsbevolking, tussen groei en vervuiling, tussen staat en samenleving, krachtig ter hand moeten nemen.

Voor de politiek van vandaag de dag betekent dit dat het debat over migratie niet alleen moet gaan over één uitgeprocedeerde asielzoeker, dat het debat over pensioenen niet alleen over zes maanden meer of minder pensioenopbouw moet gaan, dat het debat over de financiën niet alleen over potverterende Grieken moet gaan, dat het debat over Europa niet allen over vette salarissen in Brussel moet gaan, en dat de vragen rond ontwikkelingssamenwerking niet allemaal moeten worden teruggebracht tot concentratielanden. Het gaat tenslotte (weer) om de kwaliteit van het bestaan, niet alleen hier en nu, maar meer nog daar en in de toekomst!

4 De “groene economie” in een mondiaal ontwikkelingsperspectief: een geleid project

Hans Opschoor

**“There will be no ecology without equity;
there will be no equity without ecology”**

Wolfgang Sachs (2002)

Expansieve, op marktwerking gebaseerde economieën, zoals in de OECD en in toenemende mate daarbuiten, leiden tot toenemende druk op het milieu en oplopende ongelijkheid in welstand en bestaanszekerheid. Zulke constatering hebben geleid tot kritiek op de bestaande economie en tot voorstellen om de economie te vergroenen.³⁷ Een economie is groen als hij zich op een ontwikkelingspad bevindt dat ‘ecologisch inpasbaar’ is: zich blijvend bevindt binnen de grenzen van de milieugebruiksruimte(s) die de biosfeer biedt, en dus: ruimte en hulpbronnen beschikbaar laat aan *toekomstige* generaties.³⁸ Vergroening van de economie is de crux van het streven naar duurzame ontwikkeling, omdat het niet-groen zijn van de gangbare economie de crux is van de huidige onduurzaamheid.

In een PDSE-perspectief³⁹ moet zo’n groene economie ook sociaal houdbaar of duurzaam zijn, wat betekent: (i) een faire verdeling van wat die milieugebruiksruimte te bieden heeft aan hulpbronnen en diensten – wat o.m. inhoudt dat er voldoende ruimte moet zijn voor de ontwikkeling van de armen, ook *nu*; en (ii) voldoende zinvolle en decente bestaans- en participatiemogelijkheden. In datzelfde perspectief is ook duidelijk, dat het niet alleen kan gaan om een groen(er) economisch *proces* (ecologisch inpasbare productie- en consumptiepatronen), maar dat zo’n proces moet zijn ingebed in een economische orde die op duurzaamheid is gericht.⁴⁰ Op zijn beurt kan zo’n groene economie niet beklijven als die niet is verankerd in een omvattender “groene maatschappij”.

Onduurzaamheid

Milieuproblemen manifesteren zich op alle schaalniveaus, van lokaal tot mondiaal. Op mondiaal niveau worden de achterliggende milieusystemen (atmosfeer, water, bossen, etc.) wel aangeduid als *global common goods*. Als belangrijkste problemen van mondiale (ecologische) duurzaamheid gelden: klimaatverandering, biodiversiteitverlies, stikstofverontreiniging (Rockstrom e.a., 2009); water- en voedselschaarstes zijn voorbeelden van lokale en regionale problemen.

Onduurzaamheid in maatschappelijke zin ontstaat als bestaanszekerheden worden ondermijnd, maar ook als ongelijkheid toeneemt. Onduurzaamheid in ecologische zin ontstaat als maatschappelijke activiteit leidt tot een stofwisseling (*‘metabolisme’*) en ook een gebruik van

³⁷ Zie voor recente, uitwerkingen: UNEP 2011. *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*. UNEP, Nairobi. Downloadbaar van: www.unep.org/greeneconomy.

³⁸ Opschoor, Hans 2007. Milieugebruiksruimte, duurzame ontwikkeling en nog wat meer. Oosterhuis, F. (rede). *Aan schaarste geen gebrek: 21 jaar milieueconomie in Nederland*. Amsterdam, Instituut voor Milieuvraagstukken, VU: 57-71.

³⁹ Huige J. en L. Keune 2011. *Plan voor een Duurzame en Solidaire Economie in Nederland*. Jan van Arkel, Utrecht.

⁴⁰ Duurzame ontwikkeling is: “a process of change in which the exploitation of resources, the direction of investments, the orientation of technological development and institutional change” are all aligned to “enhance both current and future potential to meet human needs and aspirations” (naar WCED 1987:46)..

ruimte en ecosystemen dat inpasbaarheidsgrenzen overschrijdt. Onduurzaamheid heeft, voor wat betreft de economie twee aanjagers:

1. *Economische groei* (versterkt door bevolkingsgroei), inclusief de wijze waarop die zich manifesteert in productie- en consumptiepatronen. Niet alle manifestaties van economische groei zijn onduurzaam: het hangt ervan af wat voor metabolisme en ruimteclaim ze bevatten – d.w.z. tot welke vervuiling ze leiden (en hoeveel en waar ze dat doen) en welke hulpbronnen ze opsouperen (en hoeveel en waar ze dat doen). Een mondiale economische groei in navolging van Westerse patronen is onduurzaam, ook - op den duur - in ontwikkelingslanden.

2. *Institutioneel falen*. De mate van (on-) duurzaamheid wordt ook bepaald door kenmerken van het dominante mechanisme van besluitvorming over aard en omvang van de productie: de markt. Daar wordt in feite beslist over het grootste deel van de milieurelevante stofstromen. *Falende (liever: onbeteugelde) marktwerking* is daarmee een tweede aanjager van onduurzaamheid: milieuschade (en andere sociale kosten) worden afgewenteld op niet-koopkrachtigen, niet-stemhebbenden, niet-bezittenden.

De buitenkant van een Groene Economie: duurzaam metabolisme

Een echt groene economie zal beide genoemde aanjagers van onduurzaamheid ombuigen en beheersen. Inhoudelijk gaat het in een groene economie om ecologisch inpasbare patronen van consumptie/productie. Dat betekent: de stofwisseling en de benutting van ruimte en ecosystemen beheersen, en een 'steady state economy'⁴¹ ontwikkelen. Minder abstract: zuiniger en milieuvriendelijker productiemethodes en technologieën, andere (vernieuwbare) hulpbronnen, 'kringlopen sluiten', 'dematerialisatie', meer werkgelegenheid in de 'groenere' sectoren, duurzame landbouw en gebruik van watersystemen en bossen, meer geconcentreerde vormen van voorziening van (milieu-) goederen, etc. (zie bijvoorbeeld het genoemde UNEP-rapport).

Op tal van plaatsen wordt op kleine (maar groeiende) schaal geëxperimenteerd met lokale economieën, kringloopeconomieën, ecologische wijken (en zelfs steden), duurzamer leefstijlen, et cetera. Als voorhoede-experimenten zijn deze innovatieve projecten van groot belang. Maar als de totale maatschappelijke stofwisseling moet worden beheerst dan moet juist op het *systeem*-niveau worden gezocht naar structurele maatregelen die de economie grootschaliger vergroenen. In het hier gebezigde *ontwikkelingsperspectief* moet tegelijk sprake zijn van effectieve armoedebestrijding en het recht trekken van de internationale inkomensverdeling. Er dient een 'convergentie' van welvaarts- of inkomensniveau te ontstaan op een hoger gemiddeld niveau dan nu, *en* van milieudruk per persoon op een lager gemiddeld niveau. Het product van beide mag de milieugebruiksruimte niet overschrijden. In hoeverre dat ook economische groei toelaat in de geïndustrialiseerde landen (en voor de inmiddels best talrijke elites in ontwikkelingslanden), hangt af van de milieudruk (zeg maar: de ecologische voetafdruk) van met name de consumptie van de rijken. Dat heeft gevolgen voor *lifestyles* (consum~~m~~nderen en consum~~j~~nderen voor de rijken) maar ook technologische, en vooral: institutionele.⁴²

Een groene mondiale economie lijkt aantrekkelijk op langere termijn. UNEP berekent (in zijn in voetnoot 2 genoemde studie) de gevolgen van groene ombuigingen ter grootte van 1 en 2% van het wereldproduct. Van 2015 tot 2050 zie je het gemiddeld inkomen oplopen, de armoede afnemen en de *waterstress* en de ecologische voetafdruk dalen. Natuurlijk zullen veranderingen

⁴¹ Daly H.E. 1991. *Steady-State Economics*. Island Press, Washington DC.

⁴² De bevolkingsomvang is natuurlijk een volgende belangrijke factor, maar die is op een termijn van 30-40 jaar niet werkelijk te beïnvloeden, en is op langere termijn vooral afhankelijk van de ontwikkeling van het gemiddelde welvaartspeil.

in sectorstructuur en technologie hier en daar leiden tot het afbouwen van productiecapaciteit en van werkgelegenheid. Natuurlijk zullen veranderingen in consumptiepatronen niet door alle betrokkenen positief worden ontvangen. Het realiseren van een Koolstofvrij Engeland in 2030 bijvoorbeeld, vergt grootschalige veranderingen in technologie, levensstijl en productiepatroon (lager energie- en waterverbruik, verandering transportpatronen, daling vleesconsumptie).⁴³ En op korte termijn zullen er fricties zijn die juist in een tijd van economische crisis serieus genomen moeten worden. Maar: in UNEP's scenario's zijn dit grotendeels *tijdelijke* problemen (de werkgelegenheid blijft overigens ongeveer gelijk).

De binnenkant: een groener economisch stelsel

Een groene mondiale economie zal niet spontaan ontstaan vanuit de huidige. Er zijn structurele veranderingen nodig. Het economisch systeem zou van binnen uit de economische actoren moeten prikkelen dan wel dwingen tot ecologisch inpasbare economische activiteit, en tot bestrijding en voorkoming van armoede, ongelijkheid en bestaansonzekerheid. Soms fundamentele tekortkomingen en asymmetrieën in bestuurlijke en economische systemen moeten worden aangepakt. Zonder dit alles zou vergroening van het economische proces niet beklijven en zelf dus onduurzaam zijn.

Habermas⁴⁴ heeft het maatschappelijk stelsel voorgesteld als een "leefwereld" van mensen op basis van sociale integratiemechanismen, die bezet is geraakt (hijzelf sprak van kolonisering) door economische en politieke 'systemen' (met als media: geld en macht) die als het waren zijn losgeraakt van (niet langer verankerd of ingebed zijn in) die leefwereld en een eigen autonomie ontwikkelen. Je zou kunnen zeggen dat die kolonisatie zich is gaan uitstrekken tot ver in de biosfeer. Ook zou je kunnen stellen dat globalisering (met name: langs de dominante neoliberale lijnen) heeft veroorzaakt dat het vigerende economische systeem het politieke buiten spel heeft gemanoeuvreed. Het moet er in dat denkraam dan om gaan, het economisch systeem weer te onderwerpen aan maatschappelijke wensen en processen, door de ontwikkeling en de inzet van instituties ('media', bij Habermas) die in staat zijn de maatschappelijke agenda te effectueren. Bij het realiseren van een groene economie gaat het er in het bijzonder om, dat die agenda op het realiseren van ecologische duurzaamheid is gericht.

Het dominante economische systeem neemt voor een groot gedeelte de vorm aan van een internationale, vrij gelaten, markteconomie aangedreven door een streven naar maximalisatie van aandeelhoudersbelangen en aangestuurd vanuit de internationale financiële sector. Dat is niet helemaal en niet overal het geval, zoals blijkt uit het voorkomen van sociale structuren die niet op commodificatie, privébezit en winst- of nutsmaximalisatie zijn gebaseerd.⁴⁵ Maar via (neo-)liberaal gekleurde mondialisering dreigen die andere systemen uitgeschakeld en vervangen te worden door ongereguleerde marktkrachten. Om die tendenties te keren en een groen(er) stelsel te realiseren, is *countervailing power* nodig zelfs op mondiaal niveau, en dat vergt maatschappelijk verankerde politieke sturing. Ook eigendomsverhoudingen en soevereiniteitspraktijken moeten daarbij aan de orde komen. Het economisch stelsel dienen te gaan draaien op mechanismen (niet alleen *marktmechanismen*) die alle in de leefwereld verankerd zijn. Naast (en deels zelfs in plaats van) geprivatiseerde voorzieningssystemen die marktwerking kennen, zullen andere (of gemengde) systemen moeten komen met kenmerken ontleend aan de gemeenschappelijke goederen die in relatie tot veel natuurgoederen al

⁴³ Kemp, M. (ed) 2010. *Zero Carbon Britain 2030: a new energy strategy*. Centre for Alternative Technology, Llwngern (Wales). Zie ook T. Jackson 2010. *Welvaart zonder Groei: economie voor een eindige planeet*. Jan van Arkel, Utrecht.

⁴⁴ Habermas, J. 1989. *The Theory of Communicative Action, Vol II: Lifeworld and System: a critique of functionalist reason*. Beacon, Press, Boston.

⁴⁵ Zie bijv. de door Ostrom beschreven *common pool resources* in de sfeer van de natuurlijke hulpbronnen. Ostrom E. (1990). *Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Actions*. Cambridge University Press.

bestaan. Ontprivatisering van rechten op goederen kan daarbij aan de orde zijn, en zeker inperking van de gebruiksrechten ervan, daar waar sprake is van sociale en ecologische kosten zoals acute of dreigende uitputting, verontreiniging of aantasting. Dit streven gaat in tegen bepaalde feitelijke ontwikkelingen, zoals de commodificatie en commercialisatie van milieugoederen en – diensten.

Transities

Hierboven zijn contouren getekend van het lange termijn perspectief van een stelselmatig duurzame groene economie. Nu volgen enkele stappen op de korte termijn, in een drietal richtingen:⁴⁶

1 Naar ecologisch inpasbare economische ontwikkeling (beteugeling groei)

Dat er ecologische grenzen aan economische expansie vastzitten, is duidelijk sinds op zijn minst het rapport aan de Club van Rome (1971). Dat leidt tot een kritische benadering van economische groei, waaronder meestal wordt verstaan: de toename van de hoeveelheden geproduceerde goederen (het BNP) of de inkomens (het Nationaal Inkomen). De vraag is, of het zinvol is om economische groei *als zodanig* aan banden te willen leggen. Daar zijn nogal wat argumenten tegen, en het is voor het realiseren van groene duurzaamheid niet nodig. Het is effectiever en haalbaarder om te streven naar het begrenzen van de (belangrijkste vormen van de) milieubelasting, voor mondiale *milieuvoorzieningen* op basis van multilaterale afspraken (en regionale of nationaal op basis van eigen politieke besluitvorming). Op die manier zijn het de fysieke grenzen die de economie beteugelen en dwingen te blijven in een duurzaam domein. Met hulp van groenere consumptiepatronen en technologieën kan er zeker sprake zijn van verdere economische groei – een kwalitatief andere! Op basis van internationale overeenkomsten op nationaal en regionaal (EU etc.) niveau moeten heldere, afdoende en afdwingbare *kaders* worden gesteld aan bepaalde materiële aspecten van productie: (i) maxima inzake milieubelasting (zoals de 2^o-grens aan opwarming van de atmosfeer); (ii) gecertificeerde procesnormen (zoals voor de duurzame productie van hout en in de visvangst); (iii) quota voor de winning van grondstoffen en de emissie van verontreinigende stoffen (denk aan de emissiereductiedoelstellingen in het kader van het Kyoto Protocol inzake broeikasgassen); (iv) zonering bij gebruik en belasting van ruimte en ecosystemen (zoals afscherming van delen van de zeeën en oceanen voor visserij, duurzaam gebruik van ecosysteemdiensten in bossen). Naast de bestaande verdragen (met name: voor klimaat, biodiversiteit) zijn ook andere nodig (inzake technologie, water, voedsel, energie).

Naast regulering en kaderstelling moet op economische processen worden ingewerkt via het beïnvloeden van gedrag, op markten en daarbuiten. Op markten zijn koopkracht en prijzen belangrijke sturingselementen. Er zijn krachten, inherent aan het marktmechanisme, die ertoe leiden dat in die signalen niet of onvoldoende rekening wordt gehouden met de (sociale en) milieukosten. Ook een ontwikkeling van “maatschappelijk verantwoord ondernemen” op basis van vrijwilligheid kan niet wegnemen dat in de kapitalistische economie winst de ultieme drijfveer is van ondernemingen, en dat *shareholders value* belangrijker is dan maatschappelijk (en ecologisch) rendement. Soms kan het domein waarop (c.q. de grens waarbinnen) marktwerking maatschappelijk toelaatbaar is, beleidsmatig worden afgebakend; een voorbeeld daarvan is de handel in emissierechten binnen een bepaald maximum – iets dat als instrument effectief kan zijn mits overheden het strak zouden weten door te voeren. In andere gevallen kan de afwenteling van maatschappelijke en ecologische kosten ertoe leiden dat marktwerking als

⁴⁶ Zie Hans Opschoor: “Economische Expansie en de beperkte milieugebruiksruimte”, in Frank Biesboer, red.: *Greep op Groei*, Jan van Arkel 1993. Zie ook Biermann, F. e.a. (2011). *Transforming governance and institutions for a planet under pressure*.

zodanig wordt vervangen door publiek geregelde voorziening van goederen en diensten. Maar vaak ook kunnen de zogenaamde externe effecten in de productprijzen worden ingebracht, bijvoorbeeld via: (i) verwijdering van onduurzame en onrechtvaardige subsidies; (ii) heffingen, statiegeldsystemen, etc; (iii) een 'groen(er)' belastingstelsel. Een argument voor internationale coördinatie van marktwerking is de (begrijpelijke) roep uit het bedrijfsleven om een *level playing field*: zonder dat zal vanuit die hoek weinig eigen bijdrage aan de vergroening van de economie kunnen worden verwacht.

Marktwerking vergroenen is een taak voor overheden; zo ook het nemen van een productie- en distributieverantwoordelijkheid in gevallen waar marktwerking vervangen moet worden door publieke voorziening of waar de private sector moet worden aangestuurd voor de transitie. Dat vraagt een nieuw industrie- of sectorbeleid en beleid gericht op consumptiepatronen. De maatschappelijke stimulering van schoner en zuiniger productiemethoden en producten, en van recycling moet de vorm aannemen van publiek gestimuleerde programma's voor innovatie en experimenteren. Die stimulering en subsidiering vergt fondsvorming, waarbij milieuheffingen een rol kunnen spelen om de middelen bij elkaar te harken.

Voor diepergravend instrumentarium om groeipatronen en – niveaus te beïnvloeden, kan worden gedacht aan een heffing op (of belasting van) investeringen, vooral in vuile en grondstofintensieve technologieën en sectoren, of zelfs op het BNP (dan wel op toenames daarvan). Voorstellen van India en China voor een heffing van 0,5 of 1% op het BNP van rijke landen voor de financiering van mondiaal klimaatbeleid gaan in deze richting. Overigens (maar ik werk dit hier niet uit) zijn er voldoende argumenten om als het om beheersing van economische groeiprocessen gaat, als structurele voorwaarde te beschouwen: een gebreidelde financiële sector.

2 Naar duurzaamheids-'governance'.

Een groene(re) economie vraagt om heroriëntatie, omvorming en versterking van structuren op (regionaal en) internationaal niveau. Voor duurzaamheid mondiaal betekent dit idealiter een *global economic governance* met als elementen o.a.:

- a. een sterke milieuorganisatie binnen de VN (bijv. een opgewaardeerd UNEP);
- b. (meer en verderstreckende) multilaterale milieuverdragen met vastgelegde rechten van toekomstige generaties (en biodiversiteit);
- c. mandaatswijzigingen Wereldbank en IMF, vergroening van de WTO;
- d. aansturing/coördinatie van de economie vanuit de VN, boven of in plaats van elitaire clubs zoals de G-8 of de G-20, middels bijvoorbeeld een versterkte en geheroriënteerd ECOSOC of een nieuwe instantie die ook spanningen tussen a, b en c kan adresseren in duurzaamheidperspectief;
- e. een *Development Fund* dat die instantie in staat stelt tot concrete aansturing, bij voorkeur gevoed vanuit een mondiale *treasury* die eigen financieringsbronnen kent;
- f. Nieuwe grondstoffenakkoorden;
- g. bindende en afdwingbare gedragsregimes voor internationale ondernemingen.

Diverse elementen uit het bovenstaande hebben een verleden in internationale discussies (o.a. het denken over een Nieuwe Internationale Economische Orde, de Brandt Commission, het Brundtland Rapport, de *World Summit on Sustainable Development*, et cetera) en zijn ook in de recente VN-conferentie Rio+20 aan de orde geweest; de voorstellen in dit hoofdstuk gaan vaak verder in termen van slagkracht en aansturingsvermogen.

Het is zeer de vraag of Rio+20 het proces van economische vergroening werkelijk in gang heeft weten te zetten. Het lijkt er niet op, dat een werkelijke coördinatie vanuit een perspectief van duurzame ontwikkeling zal worden opgezet – dat is wellicht eerder een issue voor Rio+25. Voor de financiële instellingen in punt c was (enige) aandacht bij het uitbreken van de huidige economische crisis (in 2008) maar die lijkt te zijn weggeëbd. Het onderdeel WTO staat op de agenda van de Doha Ronde maar die lijkt op zijn best zeer vertraagd te zijn. Voor het geheel van punt c is van oudsher veel aandacht vanuit het World Social Forum en de daarin verzamelde maatschappelijke organisaties en bewegingen, maar zonder afdoende succes. Over punt d wordt zo nu en dan gesproken; de huidige interactie tussen ECOSOC en Wereldbank/IMF is absoluut onvoldoende om de hier bedoelde coördinatie te bewerkstelligen. Wat e betreft: binnen tal van internationale discoursen is interesse in mondiale belastingen of andere geldstromen ten behoeve van de financiering van beleid en/of facilitering van de voorziening met 'global public goods'. Daarvoor kan een internationale inkomensbelasting nodig zijn, naast het gebruiken van andere nieuwe internationale geldbronnen. Voor de optuiging van een *treasury* en van internationale, automatische financieringsstromen als hier bedoeld, is ook elders gepleit – zij het met nog weinig succes; elementen van nieuwe financieringsmechanismen zijn wel aan de orde, bijvoorbeeld de Financiële Transactie Tax en andere 'innovatieve' financieringsmechanismen. Met betrekking tot klimaatverandering is het een en ander aan fondsvorming aan de orde, maar de ontwikkeling van een groene economie vraagt bredere stimulering dan alleen via energie- en klimaatbeleid. Punt f is op dit moment niet echt aan de orde maar is de moeite van reanimatie waard, mede in het licht van recente ervaringen met scherpe prijsstijgingen voor voedingsmiddelen en speculatie in agrarische (en andere) grondstoffen. Codes voor banken en voor het internationale bedrijfsleven (punt g) zijn in ontwikkeling, maar zijn te vrijblijvend om echt als stok achter de marktmechanische deur te staan. Ook hier, net als bij internationale milieuverdragen tussen staten, zou sprake moeten zijn van sancties bij niet-naleving.

3 **Rechtvaardiger internationale verhoudingen en een groene economie**

Er zal geen economische duurzaamheid zijn zonder rechtvaardig(er) verhoudingen. Eerst moet zicht worden geboden op het bestrijden van armoede en het verbeteren van de inkomensverdeling. Hieronder wordt slechts een (min of meer *pro memorie*) opsomming gegeven van de meest relevante issues. Ze vormen meestal ook onderwerpen van het bredere debat over internationale samenwerking.

-De mondiale inkomensverdeling *moet* rechtvaardiger worden. Dat vraagt, naast hulp, ook om kwijting van schulden, en een nieuw financieel stelsel dat het landen mogelijk maakt om in tijden van nood te trekken op nieuwe wereldwijde reserves.

- Afspraken over internationale hulp dienen niet alleen te worden gehandhaafd en nagekomen (de 0,7% ODA) maar zelfs uitgebreid (voor samenwerking inzake de grote duurzaamheidsproblemen zoals klimaat, water en voedsel; en voor een universeel bestaanszekerheidsstelsel).

- Rechtvaardiger verhoudingen zijn pas mogelijk als er ook sprake is van een fair wereldhandelsbeleid.

- Nieuwe overeenkomsten inzake investeringen dienen evenwichtige, rechtvaardige en duurzame grensoverschrijdende bewegingen van kapitaal af te dwingen en een billijke toegang tot kapitaal te garanderen. Het moet armere staten mogelijk zijn om gefaseerd en in een door henzelf gewenst tempo het proces van integratie in internationale kapitaalmarkten in te gaan. Internationale financiële markten en instellingen dienen te worden onderworpen aan een op duurzame en faire ontwikkeling gericht international regime. De wisselvalligheid van kapitaalbewegingen dient te worden beheerst.

-Invoering van stelsels van mondiale bestaanszekerheid; koppeling van de groene agenda met die van *decent work*.

Enkele punten die voor een vergroening van de economie meer dan voorwaardenstellende betekenis hebben, zijn:

- indien nodig zullen rijkere landen naar draagkracht dienen bij te dragen in het dragen van lasten in de vergroening van de economie, conform het principe van de *common but differentiated responsibilities and capabilities*. Dat moet de vorm aannemen van transfers van financiële middelen naar ontwikkelingslanden (met name de minst ontwikkelde landen of de lage inkomenslanden), maar ook van milieuruimte maken ten behoeve van ontwikkeling in arme landen door extra emissiereductie, dematerialisatie et cetera.
- Rijke landen dienen waar dat mogelijk is en gewenst wordt bij te dragen aan de ontwikkeling van veerkrachtige(r) economieën en versterking van de aanpassingscapaciteit aan milieuverandering in ontwikkelingslanden.
- Er zullen voor (met name de armere) ontwikkelingslanden voorzieningen moeten komen die het hen mogelijk maken goedkoop milieuvriendelijke technologieën te gebruiken die normaliter onder bescherming van patenten vallen;
- Het moet die landen mogelijk worden gemaakt onder bescherming tegen internationale concurrentie industrieën en technieken te ontwikkelen die hun vergroening ten goede komen en die hen ook aan exportmogelijkheden helpen.

Tot slot

De mondiale groeipatronen zoals we die kenden in de recente decennia van neoliberale mondialisering brachten onduurzaamheid en toenemende ongelijkheid met zich mee. De steeds minder beteugelde marktwerking heeft daaraan bijgedragen.

Zowel de processen en substantiële kenmerken van economische *groei* als de institutionele en bestuurlijke *systemen* waarbinnen die economische processen zich ontploegen, dienen te worden veranderd, wil de economie ooit ecologisch inpasbaar worden. In een groot deel van het discours over onduurzaamheid gaat de aandacht vooral uit naar het eerste, en blijft de economische orde teveel buiten schot. Hierboven is daarom relatief veel aandacht geschonken aan het laatste.

Deze discussieaanzet over een 'groene economie' gaat ervan uit dat vergroening van de economie nadrukkelijk in een duurzaam ontwikkelingsperspectief moet plaatsvinden. De (kort) geschetste transformatievoorstellen veronderstellen overheden die bereid zijn het economisch systeem te vergroenen en daartoe ook in staat zijn. Dat houdt niet-geringe veronderstellingen in omtrent hun kracht t.o.v. private actoren, omtrent het maatschappelijk draagvlak voor zo'n inzet en – impliciet – het belang van krachtige en effectieve, op duurzaamheid gerichte maatschappelijke organisaties.

5 Mondiaal bestuur en de visie 'van onderop'

Kees Hudig

Rond de laatste eeuwwisseling ontstond een mondiale reactie tegen neoliberale globalisering en de oppermacht die het bedrijfsleven daardoor overal op de wereld begon te krijgen. Onder de noemer van '(anti/anders)globaliseringsbeweging' schaarde zich een amalgaam aan slachtoffers van die globalisering, en anderen die zich met hen solidariseerden dan wel andere eigen redenen hadden om tegen de toen dominante vorm van mondialisering te zijn. Deelnemers aan het netwerk waren zowel kleine activistische organisaties, als grote vakbonden, NGO's en wat er nog resteerde van de Derde-Wereldbeweging, milieubeweging, vrouwenbeweging en andere emancipatiebewegingen uit de jaren 1970. Vanuit dit netwerk werd verzet geboden en werden oplossingen en alternatieven geformuleerd.

Tussen groepen die deel uitmaakten van die beweging waren veel verschillen, maar ook een aantal fundamentele overeenkomsten. Hoewel het niet goed mogelijk is in kort bestek een allesomvattende beschrijving te geven van de opvattingen van de het gehele netwerk, doe ik in onderstaand stuk een poging om wat standpunten aangaande *global governance* te schetsen.

Ik beschrijf daarbij ook de moeilijke spagaat van de *grassroots*- of basisbewegingen. Die problematiseerden enerzijds het feit dat er wel steeds meer mondiale vrijheid voor bedrijven en kapitaal ontstond, terwijl de regulering van rechten van burgers, arbeiders, inheemse volkeren of milieu achterwege bleven. Maar tegelijkertijd keerden ze zich juist tegen internationale instellingen (WTO, Wereldbank, EU, en zelfs in toenemende mate de VN) die veelal als raamwerk voor mondiale regelgeving voorgesteld werden. Afsluitend beschrijf ik de oplossingen die in praktijk en theorie van onderop geformuleerd werden, om deze spagaat te boven te komen.

Reactie op economische globalisering

Wat alle deelnemers aan de beweging natuurlijk gemeenschappelijk hadden, en hebben, is dat ze actief reageren op de wijze waarop economische globalisering feitelijk plaatsvindt. Commerciële markten overheersen steeds meer aspecten van het dagelijks leven, en zijn ook in snel tempo grenzeloos geworden. Dit proces werd en wordt gedomineerd door economische machten, met name grote ondernemingen, waar geen democratische controle over mogelijk is. Overheden waren (en zijn) over het algemeen meer bedreven in het bedienen van de wensen van die ondernemingen, dan het beschermen van de rechten van de burgers. Dit proces was in de jaren '90 gaande en werd steeds beter zichtbaar, zonder dat er een parallel proces waarneembaar was van de 'globalisering' van de rechten van arbeiders, vrouwen, of beschermen van milieu. Overheden hadden zich in de jaren '90 juist teruggetrokken van dat soort terreinen en 'de markt' zou ook dat moeten gaan oplossen. Politieke partijen, inclusief de linkse, waren in dat verhaal meegegaan, of hadden het globaliseringsproces in ieder geval niet kunnen verhinderen.

Toen de andersglobaliseringsbeweging zich begon te materialiseren, bijvoorbeeld met het eerste *World Social Forum* in Porto Alegre in 2001, was de algemene aversie tegen politieke

partijen dermate groot dat in de *Charter of Principles* expliciet vermeld werd dat politieke partijen uitgesloten zijn.⁴⁷

Er valt veel meer over te zeggen en het *charter* weerspiegelt ook goed hoe de deelnemers van toen nadruk legden op een open (horizontale) structuur, gedragen door basisbewegingen (*grassroots movements*). Allemaal elementen die later nadrukkelijk terugkeren in het *Occupy*-gebeuren. Binnen *Occupy* (het initiatief om centrale pleinen in steden te bezetten en daar discussies en acties uit te voeren, dat begon nadat Wall Street werd 'bezet' op 15 oktober 2011) zijn veel geluiden te horen die voortborduren op de kritiek op het neoliberale kapitalisme zoals dat bij de globaliseringsbeweging geformuleerd werd. Het verschil is dat '*Occupy*' een directe reactie is op de bezuinigingen die volgden op de financiële crisis die in 2007 begon, en mogelijk nog minder eenduidig gefocused is dan de andersglobaliseringsbeweging was.

Een tweede algemene deler is dat veel van de acties en bewegingen zich juist richtten tegen internationale instellingen, inclusief die van de VN⁴⁸. Mensen en organisaties hadden vaak het gevoel dat ze door die instellingen eerder gepakt werden, dan dat ze aan hun kant stonden, en hielden hun overheden verantwoordelijk voor het voortbestaan van die situatie. Denk aan de protesten tegen IMF en Wereldbank en bij EU-toppen, de WTO et cetera. De Wereldbank is een goed voorbeeld, want ooit opgericht om 'ontwikkeling' te helpen, maar verworpen tot instrument voor neoliberale beleidsmakers en projectontwikkelaars. De demonstranten keerden zich veelal frontaal tegen die instellingen, in plaats van ze te willen hervormen of daar ander beleid van te eisen. De VN zelf was niet of nauwelijks doelwit van protesten en blokkades, maar veel onderdelen daarvan werden evenzeer als tegenstander gezien. Voorbeelden zijn de 'migratie-dienst' IOM, of het onder auspiciën van de VN opgezette programma voor reductie van CO₂-emissie door bosbouw REDD.

Mensen en hun organisaties maakten zich aan de ene kant dus druk over het feit dat economische globalisering het bedrijfsleven en hun markten steeds meer macht gaf. Maar tegelijkertijd bekritiseerden ze juist die structuren waar men traditioneel de antwoorden van zou verwachten op hun grieven: politieke partijen, overheden en internationale instellingen. Ze zagen die - en mijns inziens geheel terecht - eerder als onderdeel van het probleem dan van de oplossing. Veel bewegingen hebben zich ook actief verzet tegen voorstellen om nieuwe mondiale instellingen op te richten, ook als die progressieve oplossingen beloofden, omdat ze vreesden dat die weer tegen hen gebruikt zouden gaan worden⁴⁹. Ze hadden voorkeur voor juist beperking van de schaal van besluitvorming, benadrukten de noodzaak om macht en besluitvorming tot een overzichtelijk niveau te beperken en hadden het over '*localization*' of *deglobalization*. Aanpalend zou er vooral gezorgd moeten worden dat de krachten die schade toebrengen, teruggedrongen worden. De strategie van het *grassroots* deel van de globaliseringsbeweging was vooral gericht op wat de Britse filosoof John Gray noemt: *stopping power*⁵⁰. Er werden veel ongewenste ontwikkelingen tegengehouden, waaronder de vorming van wat de grootste vrijhandelszone van de wereld had moeten worden, de FTAA, na de opstand van Quebec in april 2001.

⁴⁷ Artikel 9: (...) *Neither party representations nor military organizations shall participate in the Forum. Government leaders and members of legislatures who accept the commitments of this Charter may be invited to participate in a personal capacity.*) (http://en.wikipedia.org/wiki/World_Social_Forum)

⁴⁸ Zie bijvoorbeeld *The United Nations is Terminally Ill* door Ramón Fernandez Durán in '*Restructuring and Resistance*'.

⁴⁹ Zo waren veel radicalere organisaties tegen de Tobin Tax- voorstellen op grond van het feit dat dat onherroepelijk een grote pot geld en dus macht op zou leveren, terwijl er geen onderbouwde ideeën waren over mechanismes om dat geld weer uit te geven. Ook is er veel kritiek op de MDG, deels omdat ze uitgaan van "*business as usual*", maar ook omdat ze gezien worden als een instrument van systeemondersteunende NGO's om kritische bewegingen te coöpteren.

⁵⁰ Tijdens een debat over globalisering in De Baak, 12 april 2005

Als het ging om alternatieven voor het bekritiseerde beleid, was de keuze groot. De journaliste Naomi Klein kenschetste de beweging daarom als een 'van één groot nee en vele ja's'. Vooral op details bleken bewegingen, in weerwil van wat critici veelal beweerden, uitermate deskundig te zijn en te grossieren in praktische alternatieven. Als het ging om de grote lijnen, was het verhaal vaak diffuser. De tijd van de blauwdrukken was voorbij, werd er veel verklaard. We moeten af van 'one size fits all' (zoals de vrijhandelsregels van de WTO wilden voorschrijven) en ruimte creëren voor diversiteit. Vanuit deze houding gezien vallen de standpunten over instellingen voor mondiaal bestuur grofweg in twee categorieën te verdelen. Een deel van de basisbewegingen heeft helemaal geen vertrouwen in dergelijke grootschalige instellingen en bepleit juist het reduceren van de gecentraliseerde macht. Andere, vaak meer gematigde bewegingen, hebben vaak voorstellen voor hervorming van de multilaterale instellingen geformuleerd.

**) Deglobalisering: Walden Bello is een prominent denker over strategie voor ontwikkeling van het Mondiale Zuiden, en vooraanstaand lid van Focus on the Global South. Met vele anderen is hij verantwoordelijk geweest voor het tot staan brengen van de WTO, die ze niet wilden hervormen maar 'laten ontsporen'. Hij schreef, naast veel andere boeken, in 2002 het boekje Deglobalization⁵¹. Daarin beschrijft hij in de eerste plaats hoe de wereldeconomie zich ontwikkeld heeft, en hoe desastreus dat voor het Zuiden is geweest. Hij laat geen twijfel bestaan over zijn mening over 'multilateral agencies' en de onmogelijkheid om die via hervormingen tot beter beleid te laten komen. Drie andere 'gematigde voorstellen' uit die tijd (een Economic Security Council, het voorstel van de Meltzer Commission, en de 'terug naar het Bretton Woods-systeem'-stroming (waarin o. a. Soros) worden als tekortschietend geanalyseerd, onder meer omdat ze alleen door de heersende Noordelijke economieën in hun voordeel gebruikt zouden gaan worden.*

Hij besluit zijn boek met aanbevelingen om de strategie te richten op de 'strategic demand of dismantling the WTO and the Bretton Woods institutions'. Maar vervolgt dan met het advies om 'coalities tot stand te brengen rond meer breed geaccepteerde doelen' en besluit dan met de constatering dat 'hand in hand with the deconstruction process must unfold the reconstruction process or the enterprise to set up an alternative system of global governance'. Om vervolgens meteen te erkennen dat het denken daarover 'nog in primitief stadium zit'. Hij vult dus niet in hoe dat er uit zou moeten zien, maar stelt dat de grote lijnen ervoor allang duidelijk zijn en alleen nog verder ingevuld hoeven te worden, "in ways that respect the diversity of societies". Hij verwijst naar het International Forum on Globalisation en geeft zelf een set voorwaarden waar de economie aan moet voldoen om te kunnen 'deglobaliseren' (wat neerkomt op het omvormen economie van exportgeoriënteerde naar binnenlandse productie, inkomensherverdeling en landhervorming, afstand nemen van groei, democratische controle over strategische economische besluiten, uitfaseren van TNC's. (zie: 'Deglobalization' p 112-118)

**) Een ander handig boekje dat een overzicht geeft over ideeën in de globaliseringbeweging, is Global Governance⁵² van Kristin Dawkins (van het Institute for Agriculture and Trade Policy IATP). Ook zij ziet vooral de*

⁵¹ *Deglobalization; Ideas for a New World Economy* (Walden Bello, Zed Books 2002)

⁵² *Global Governance, The Battle over Planetary Power*, (Kristin Dawkins, Seven Stories Press 2003)

bedreiging door de opgekomen invloed van ondernemers op politiek en instellingen. Zij beschrijft (in het laatste hoofdstuk over oplossingen) allereerst wat volgens haar 'growing consensus' is, namelijk over een aantal basisgegevens over de economie: Marktfundamentalisme werkt niet langer. Basis levensvoorwaarden kunnen niet ter discussie staan. De 'publieke sfeer' moet beschermd worden en daarbinnen: 'human needs and human rights, labor rights, and cultural and ecological integrity'. En er moet regulering komen van corporate and elite power en tenslotte: democratic systems of justice must be accessible to everyone in global decision making. En ze gaat op elk punt verder in met voorbeelden van pogingen om dat te bereiken, waaronder hervormingen van de VN. Ze gaat uitvoerig in op mogelijkheden om de VN te voorzien van structuren die een basis van 'sterkere horizontale instellingen vormen dwars door elke formele jurisdictie: "regionale en internationale en wereldwijde verenigingen van kleine ondernemers, bibliothecarissen, woningbouwverenigingen, studenten, voedselveiligheidsinspecteurs, verplegers et cetera. Het sociale weefsel dat dat oplevert, met dichte horizontale inslag en verticale schering, zal zeker sterk zijn" Veel van die horizontale organisaties die mee zouden moeten kunnen beslissen, bestaan volgens Dawkins al: vakbonden, boerenbonden, et cetera zijn al internationaal georganiseerd met sterke lokale vertegenwoordiging. Ze verwijst ook naar het rapport Reimagining the Future: Towards Democratic Governance" dat het resultaat is van een werkgroep aan de Universiteit van La Trobe in Australie en veel voorstellen oppert voor democratisering van internationale instellingen. Ook de Zweedse Dag Hammerskjöld Stichting publiceert in 1994 een set gedetailleerde voorstellen op dat gebied. In beide voorstellen wordt geopperd om parallel aan de Algemene Vergadering van de VN een direct gekozen volksvertegenwoordiging in te stellen en de Commissie voor Mensenrechten veel meer macht te geven, naast de instelling van nieuwe regionale instellingen op het gebied van ontwikkeling, financiering en vrouwenrechten. In het voorstel van Dag Hammerskjöld wordt geopperd om WTO, Wereldbank en IMF ondergeschikt te maken aan een centrale ontwikkelingsinstelling van de VN.

Dilemma's oplossen

Tegelijkertijd wordt dus beseft dat veel problemen niet of maar gedeeltelijk zijn opgelost. De crisis die in 2007 inzette, heeft dat nog eens versterkt. Nieuwe bedreigingen die tien jaar geleden nog niet aanwezig waren, of niet zo pregnant, steken ook de kop op (zoals speculatie met voedsel, biobrandstoffen, landgrabbing...). De roep om internationale regelgeving of regulering neemt weer toe, maar twijfels blijven of het middel niet erger zal zijn dan de kwaal. Interessant is daarom te zoeken naar nieuwe inzichten die oplossingen uitdragen die ook het bovenbeschreven dilemma beslaan.

De moeilijkste spagaat blijft die tussen het opbouwen, of alleen al voorstellen, van instellingen voor 'global governance' en het proces van empowerment van basisbewegingen. Hoe te voorkomen dat dezelfde krachten die instellingen als de Wereldbank en andere plekken tot hun instrument wisten te maken om juist mensen te knechten en het tegenovergestelde te bereiken van 'ontwikkelingen', hun volle gewicht op elk nieuw internationaal initiatief zullen werpen. Wie zijn hoop op de VN heeft gevestigd, omdat het er daar democratischer aan toen zou gaan, moet teleurgesteld worden. Daar is allang hetzelfde te zien als elders en worden alle initiatieven bestookt door lobby-krachten van het bedrijfsleven, vaak via de regeringsvertegenwoordigingen

van de rijke landen. De term 'greenwashing' (voor bedrijven die zich alleen van milieuetiketten willen voorzien om reclame te maken) heeft al de pendant van 'bluwashing' gekregen⁵³. *Bluwashing* behelst het gebruiken van de goedkeuring van de VN (veelal via haar *Global Compact* initiatief) door bedrijven om zichzelf een beter imago aan te meten op het gebied van duurzaamheid en sociaal verantwoord ondernemen.

Het probleem dient zich trouwens ook aan bij louter nationaal beleid. Interessant is bijvoorbeeld de spanning tussen de beweging van landlozen in Brazilië, en de centrumlinkse regering Lula (en nu diens opvolger). Die laatste krijgt internationaal de handjes op elkaar vanwege armoedebestrijdingsprojecten zoals *Bolsa Familia*. Maar binnenlands is het een heel ander verhaal en arme boeren en hun organisaties zijn allerminst tevreden aangezien het landbouwbeleid grotendeels dat van de voorgangers blijft (exportgeoriënteerde agro-industrie). Je kunt zeggen dat zij haar armoedebeleid financiert met beleid dat armoede en landloosheid produceert.

Noodzaak blijft

Tegelijkertijd zal niemand tegenstander zijn van werkelijke goede mondiale regulering, op het gebied van arbeid, milieunormen et cetera. Ook zouden voorzieningen voor wereldwijde bestaanszekerheid uiteraard een enorme stap vooruit zijn. Waar het om gaat, is die te bereiken zonder dat het louter tot *greenwashing* en *bluwashing* leidt, of zonder dat het proces door overheden en bedrijven misbruikt kan worden voor het tegendeel van waar de voorzieningen voor waren opgezet. Ook moeten ze niet leiden tot *disempowerment* ('het is nu geregeld, dus wat zeuren jullie nog').

Luisteren naar basisbewegingen

Veel basisbewegingen hebben, zoals gezegd, slechte ervaringen met het aan de regeringsmacht helpen van medestanders, die vervolgens hen net zo gaan onderdrukken als degene die daarvoor aan de macht was (en vaak effectiever, omdat ze hun geheimen kennen). Een dramatisch recent voorbeeld is dat van de regering Bachelet in Chili (2006-2010). Zij is een voormalige communiste, maar haar bewind ging door met het hevig onderdrukken van de opstandige inheemse bevolking (Mapuches) in het zuiden van het land, waar Bachelet en veel van haar mederegenten ondergedoken hadden gezeten tijdens de dictatuur⁵⁴ ...

Mede door de economische crisis die vooral de rijkste landen heeft geplaagd, zijn er verschuivingen opgetreden in de mondiale verhoudingen. Hoewel intern de verdeling vaak even scheef is gebleven, zijn met name de BRIC-landen sterker komen te staan en hoeven zich minder dan voorheen de les te laten lezen door 'het westen'. Sociale bewegingen hebben tegelijkertijd - al dan niet via parlementaire weg - met succes geprobeerd om hun macht te vergroten om de ontwikkeling bij te sturen en een groter deel van de opbrengst te verkrijgen. In combinatie met het aan de macht komen van progressieve regeringen, met name in Latijns Amerika, heeft dat de ruimte vergroot voor progressief beleid. Tussen het 'verticalisme' van vroeger, waarbij het concept uitging van het veroveren van de macht en dan doorvoeren van veranderingen (vgl. Nicaragua na 1979) en het horizontalisme van veel basisgroepen uit de globaliseringsbeweging (die fundamenteel argwanend stonden tegen veroverde macht, vgl. ook de Zapatistas en John Holloway's boek *'Change the World Without Taking Power'*), kwam een praktische variant in de

⁵³ Zie voor veel kritische noten bij het *Global Compact*-initiatief (*a strategic policy initiative for businesses that are committed to aligning their operations and strategies with ten universally accepted principles in the areas of human rights, labour, environment and anti-corruption*) van de VN bijvoorbeeld: <http://globalcompactcritics.blogspot.com/>. Zie ook: het boek *The UN and Transnational Corporations*.

⁵⁴ Zie bijvoorbeeld *Delegados Mapuche protestan en la ONU contra Bachelet*: <http://www.mapuche-nation.org/espanol/html/noticias/cmdo-507.htm>

vorm van 'Diagonalisme'. Dat zou mogelijk zijn in omstandigheden waar de macht wordt veroverd door een partij die daadwerkelijk verantwoording wil afleggen aan de basis. Meest duidelijke voorbeeld is de regering Morales in Bolivia. Die kon alleen aan de macht komen omdat een sterke inheemse basisbeweging dat afdwong, en ook duidelijk maakte dat ze dezelfde middelen tegen hem zouden inzetten als hij zich niet aan zijn beloftes zou houden. Dat ging lang min of meer goed, en leidde onder andere tot de 'alternatieve klimaattop, met bijbehorende verklaring, in Cochabamba in 2010 (zie <http://pwccc.wordpress.com/>). Maar toen was ook al zichtbaar hoe problematisch samenwerking is met staatsmacht, ook als die welwillend zegt te zijn.

De gebeurtenissen rond de aanleg van de TIPNIS-snelweg (die overigens mede op aandrang van Brazilië wordt aangelegd voor het transport van sojaschroot...) hebben weer een flinke domper gelegd.⁵⁵

Hoe dan ook, ook in sommige andere landen zijn dergelijke 'diagonale' verbanden te zien, en ook soms lokaal, zelfs in Europa. Hieronder volgen enkele voorbeelden van internationaal vernetwerkte basisbewegingen, die constructieve voorstellen hebben geformuleerd op het gebied van mondiale regelgeving of mondiaal bestuur.

***) Voorstellen van Jubilee South**

Een goed voorbeeld van omgang met de problematiek van internationale economie en regelgeving, is die van *Jubilee South*. Bij de millenniumcampagne (1999/2000) was er nog een soort wereldwijde campagne voor het schrappen van schulden, maar die werd naar de mening van veel zuidelijke groepen nogal gedomineerd door kapitaalkrachtige Noordelijke ngo's die die boel wilden versmallen tot *one issue*-campagnes en eisen die geen structurele verandering zouden inhouden. *Jubilee South* is zich daarom afzonderlijk gaan organiseren, en komt in een langzaam en luidruchtig proces van overleg en vergadering tot een aantal ingrijpende eisen, zoals herstelbetalingen voor de schade van kolonialisme en slavenhandel. Ook over de voorwaarden voor schuldenkwijtschelding zijn ze helder: er moet inspraak bestaan over het mechanisme, om te voorkomen dat de verkeerden ervan profiteren en dat het probleem niet opgelost wordt, maar weer van voren af aan begint.⁵⁶

***) Werkwijze Schone Kleren Campagne**

De Schone Kleren Campagne (SKK, of internationaal: *Clean Clothes Campaign*, CCC) is een goed voorbeeld van een actiegroep die zich heeft vastgebeten in een onderwerp (arbeidsomstandigheden) en vervolgens is uitgegroeid tot een netwerk met mondiale reikwijdte, en 'algemene oplossingen'. Ze zijn begonnen in de textielketen, om solidariteit te organiseren met de mensen die uitgebuit worden door of ten behoeve van C&A. Meer dan tien jaar later zijn er afdelingen in veel andere landen, maar is er vooral geleerd wat er in de praktijk wel en niet mogelijk is, en hoe ze om moeten gaan met het bedrijfsleven dat zich altijd verschoold achter de ondoorzichtigheid van de productieketen. Een van de lessen van de CCC is dat ze liever niet met keurmerken werken, omdat die meestal alleen maar voor een hoop verwarring, *bluwashing* en *greenwashing* zorgen. De CCC mikt op algemene standaarden die door de bedrijven aanvaard worden, en daar hoort een indrukwekkend arsenaal van monitoring-instrumenten bij om te checken of ze zich aan de standaards houden. Een tweede belangrijke ervaring van de CCC is dat ze liefst werken binnen lokale coalities waar de arbeiders en hun organisaties in deelnemen. Als die coalities er niet zijn, heeft het meestal geen zin omdat er geen basis is voor de campagne, en

⁵⁵ Een boek dat goed ingaat op de gespannen verhouding tussen sociale bewegingen en staatsmacht, is *Social Movements and State Power: Argentina, Brazil, Bolivia, Ecuador* (James Petras en Henry Veltmeier, Pluto Press 2005)

⁵⁶ Zie voor meer achtergrond hun website <http://www.jubileesouth.org/> en blog <http://jubileesouth.blogspot.com/>

de werknemers alle kanten op bedreigd en gemanipuleerd worden. De CCC werkt bij het ontwikkelen van de standaarden met verschillende sets regels, waaronder die van de ILO.⁵⁷

***) Campagne boerengroepen.**

Via Campesina is nog zo'n internationaal netwerk dat veel ervaring heeft opgebouwd met voorstellen voor internationale regelgeving. Hun leden stonden vooraan bij het blokkeren van WTO-vergaderingen en ook zijn ze fel tegen het toestaan van genetisch gemanipuleerde gewassen in de landbouw.

Maar ze hebben ook voorstellen voor hoe het wel zou moeten en hebben onder meer hun eigen internationaal recht uitgebracht (*Declaration of Rights of Peasants - Women and Men*⁵⁸). Daarin leggen ze ook verband met bestaande internationale verdragen, bijvoorbeeld: (uit artikel 4):

The struggle of the Peasants is fully applicable to the framework of international human rights which includes instruments, and thematic mechanisms of the Human Rights Council, that address the right to food, housing rights, access to water, right to health, human rights defenders, indigenous peoples, racism and racial discrimination, women's rights. These international instruments of the UN do not completely cover nor prevent human rights violations, especially the rights of the peasants. We see some limitations in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) as an instrument to protect peasants' right. Also, the Charter of the Peasant produced by the UN in 1978, was not able to protect peasants from international liberalization policies. The other international conventions, which also deal with peasants' rights, can not be implemented either. These conventions include: ILO Convention 169, Clause 8-J Convention on Biodiversity, Point 14.60 Agenda 21, and Cartagena Protocol.

Ook *Via Campesina* stelt zich onomwonden op tegen multinationale bedrijven.⁵⁹

Interessant op dat gebied is ook de internationaal ontwikkelende campagne voor voedselsoevereiniteit. Daarin participeert onder meer de Britse organisatie *War on Want*.⁶⁰

De aanpak is duidelijk gericht op samenwerking met lokale basisorganisaties en gericht op de wortels van armoede en honger, niet op de symptomen zoals veel Noordelijke regeringen en ngo's prefereren, en zéker niet gericht op samenwerking met de bedrijven die voor de ellende zorgen. *War on Want* is maar een voorbeeld van een 'solidaire NGO' die goed begrepen heeft welke aanpak in het Zuiden gewaardeerd wordt, er zijn er natuurlijk veel meer, zoals *Food First*.⁶¹

Concluderend

De praktijkervaring bij het instellen van transnationale reguleringen, heeft de noodzaak van een aantal basisvoorwaarden aangetoond, zoals:

Prioriteiten geven aan armen en 'gewone mensen', niet aan de positie van de bedrijven, en die ook geen 'gelijkwaardige rol' toebedelen. Bedrijven krijgen steeds een voet tussen de deur, en nemen daarna het proces over, omdat ze als 'stakeholder' geaccepteerd worden. Maar in veel gevallen is de regelgeving juist tegen hen gericht, en dat moet zo blijven. Durven kiezen om ze uit te sluiten dus, ook in het geval dat dit betekent dat daardoor het nemen van besluiten langer

⁵⁷ Zie verder <http://www.schonekieren.nl/> of internationaal <http://www.cleanclothes.org/>

⁵⁸ Zie <http://viacampesina.net/downloads/PDF/EN-3.pdf>

⁵⁹ <http://foodsovereigntyglobal.blogspot.com/2011/10/farmers-at-committee-on-food-security.html>

⁶⁰ <http://www.waronwant.org/news/latest-news/17368-food-sovereignty-report-launched>

(zie rapport als pdf: <http://www.waronwant.org/attachments/Food%20sovereignty%20report.pdf>)

⁶¹ Website: <http://www.foodfirst.org>

zal duren of moeilijker tot stand zullen komen. Bedrijven kunnen natuurlijk niet weggedacht worden. Waar hun belangen aangetast worden, moet dat met zorg gebeuren, maar ze hebben geen 'gelijke positie' als mensen of de natuur.

Subsidiariteit. Om te voorkomen dat 'mondiale regels' (bijvoorbeeld bij de WTO, maar ook de EU) progressievere lokale regels uitschakelen, en ook uit oog van schaal en *empowerment*, moet subsidiariteit bovenaan staan. Het is een discussie waard over hoe dit ook door krachten benut kan worden als de lokale wetten en regels *minder* progressief zijn. Maar in ieder geval staat dan de basis centraal.

Oog voor de noodzaak van **controle/monitoring en implementatie**. Mooi klinkende afspraken zonder garantie dat ze ook afgedwongen kunnen worden, hebben maar beperkt nut of kunnen zelfs versluisend werken. Bij gebrek aan mogelijkheden tot daadwerkelijke implementatie kunnen ze een functie hebben als 'richtinggevende' tekst (bijvoorbeeld De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens of het ILO-verdrag), maar dan moet dat nadrukkelijk toegegeven worden. In sommige campagnes worden bewust utopische eisen gesteld, omdat die mobiliserend werken en verhelderend zijn voor een vaak complexe situatie. Zie voor belang van monitoring verder de praktijkervaring van de Schone Kleren Kampagne.

Empowerment is van doorslaggevend belang. Lokale groepen en bewoners moeten in staat gesteld worden om de gewenste rechten te formuleren, en ze op te eisen als ze eenmaal vastgelegd zijn. Als de regelgeving een demobiliserend effect heeft, kan dat averechts werken. Er zijn veel voorbeelden van sterke en langdurige volksbewegingen die uiteindelijk in een proces verzeild raken van onderhandelingen met de overheid. Dat kan uitmonden in een formele oplossing waarna de autoriteiten eisen dat de beweging stopt met haar activiteiten, en zich bevoegd acht om zware repressie uit te oefenen als de activisten dat niet doen. De praktijk heeft echter geleerd dat vooral in situaties waar democratische rechten schaars zijn, juist een blijvende mobilisatie en organisatie van de bevolking nodig blijft om de verworven rechten ook te krijgen. Daarom moet dat basisrecht (op organisatie en protest, als onderdeel van de overige mensenrechten) ook onderdeel zijn van de vastgelegde afspraken en regelgeving.

En ten slotte: **Aanpakken van 'corporate power', reguleren van lobbyen, structurele aandacht voor greenwashing en bluewashing**. Als mondiale regelgeving niet gepaard gaat met een parallel proces van beteugeling van de uit de hand gelopen macht van het bedrijfsleven, zal het resultaat altijd tegenvallen. Je zou ook kunnen zeggen dat daarom nodig is om een meer politieke (in plaats van technocratische) benadering te hanteren, met een duidelijk omschreven visie op (economische) ontwikkeling.

Referenties:

- Bello, Walden: *Deglobalization, Ideas for a New World Economy*. Zed Books 2002
- Dawkins, Kristin : *Global Governance, The Battle over Planetary Power*. Seven Stories Press 2003
- Marques, José Carlos en Peter Uttingh: *Business, Politics and Public Policy*. UNRISD 2010
- Petras, James en Henry Veltmeyer : *Social Movements and State Power*. Pluto Press 2005
- Sagafi-Nejad, Tagi en John H. Dunning: *The UN and Transnational Corporations*. Indiana University Press 2008
- Sen, Jai en anderen (ed.): *Challenging Empires, World Social Forum*. Viveka Foundation Januari 2004
- Star, Amory *Global Revolt: A Guide to the Movements Against Globalization*. Zed Books 2005
- www.globalinfo.nl

6 Mondiaal bestuur en de democratische uitdaging: IMF en Wereldbank

Geske Dijkstra

Inleiding

De benoeming van een nieuwe President van de Wereldbank in april 2012 maakte weer eens duidelijk dat het niet zo best gesteld is met de democratie binnen dit instituut. Er waren twee zeer goede kandidaten vanuit Zuidelijke landen: Mevrouw Ngozi Okonjo-Iweala uit Nigeria en de heer José Antonio Ocampo uit Colombia. Maar President Obama stelde een Amerikaan voor, weliswaar één van Koreaanse afkomst. Ook al had de heer Jim Yong Kim lang niet de ervaring en expertise van de twee anderen, het was direct duidelijk dat hij het zou worden. Nadat de Amerikanen een paar maanden eerder bij de vacature voor directeur van het International Monetary Fonds (IMF) de Europese kandidaat, mevrouw Christine Lagarde hadden gesteund, bleven nu de Europeanen trouw aan de traditie dat er een Amerikaan aan het hoofd staat van de Wereldbank.

Deze traditie symboliseert de dominantie van de oude westerse mogendheden over deze twee instellingen. Maar er is steeds meer weerstand tegen. In de huidige wereldwijde crisis is het IMF op zoek naar extra middelen. Opkomende landen, en in het bijzonder de BRICS (Brazilië, Rusland, India, China en soms ook Zuid Afrika) zouden die middelen kunnen verschaffen, maar eisen meer zeggenschap in het bestuur van het IMF. Het gebrek aan democratie is daarmee een urgent probleem geworden. Maar ook al vóór de huidige crisis stond de democratische legitimiteit van IMF en Wereldbank ter discussie. Lange tijd hadden vooral de armere landen met het IMF te maken, terwijl het beleid van het IMF vrijwel volledig door de rijke landen werd bepaald. Voor de Wereldbank gold iets soortgelijks. In de afgelopen jaren zijn er echter wel veel voorstellen ontwikkeld en ook enkele besluiten genomen om deze instellingen te hervormen.

Hoe is dit zo gekomen? En welke oplossingen zijn er? Deze bijdrage probeert op deze vragen een antwoord te geven. Eerst geef ik een kort overzicht van de rol van IMF en Wereldbank in de wereldeconomie. Vervolgens schets ik het bestuur van deze instellingen en de democratische uitdagingen die er zijn. Daarna komen de recente veranderingen aan de orde, en die worden afgezet tegen voorstellen voor verdergaande hervormingen.

Geschiedenis

IMF en Wereldbank zijn opgericht in 1944, door dezelfde groep van - toen - 39 landen. Het IMF had een duidelijk doel. Tijdens de crisis van de jaren '30 van de vorige eeuw was de wereldhandel bijna tot stilstand gekomen omdat alle landen hun eigen economie begonnen af te schermen in de hoop hun productie en werkgelegenheid op peil te houden. Maar het gebrek aan coördinatie verergerde de crisis: geen import betekent voor andere landen geen export. Het IMF zou de wereldhandel voortaan stabiliseren door geld uit te lenen aan landen met een tijdelijk betalingsbalanstekort. Deze landen moesten dan wel hun economie gaan aanpassen. De binnenlandse vraag moest omlaag zodat een tekort op de betalingsbalans zou worden weggewerkt. Daarmee zou ook de lening kunnen worden terugbetaald. Voor deze internationale "verzekering" betaalden de leden van het IMF contributie. Deze contributie, het "quotum" geheten, werd grotendeels bepaald door de omvang van de economie (gemeten aan Bruto Binnenlands Product, BBP) en het aandeel in de wereldhandel.

De Wereldbank (de officiële naam is International Bank for Reconstruction and Development, IBRD) had als doel om Europa te helpen met de wederopbouw door middel van leningen. Maar al snel kwam de VS met het Marshallplan voor de Europese wederopbouw. De Wereldbank begon toen te lenen aan andere landen die kapitaal nodig hadden voor investeringen, vaak in infrastructuur. De contributie van de lidstaten aan de Wereldbank is klein, maar de leden staan voor een veel groter bedrag garant voor de leningen van de Wereldbank. Dit betekent dat de Wereldbank relatief goedkoop op de kapitaalmarkt kan lenen: de Bank heeft de "Triple A" status. Landen als Thailand en Peru kunnen daardoor tegen een wat lagere rente van de Wereldbank lenen dan als ze zich rechtstreeks tot de internationale kapitaalmarkt zouden wenden. Sinds 1961 heeft de Wereldbank ook een loket voor lage inkomenslanden, IDA (International Development Association). IDA verschaft langlopende leningen (30 of 40 jaar) tegen enkel administratiekosten (0,75% per jaar).

In de loop van de tijd nam het IMF steeds meer taken op zich. Naast het verschaffen van korte termijn leningen in acute crisis situaties begon het IMF ook leningen voor de langere termijn te verschaffen, bij voorbeeld om landen die getroffen waren door de oliecrisis van 1973 of de schulden crisis van de jaren '80 te helpen. Ook kwam er na 1990 een "herstructureringsfaciliteit" voor landen van het voormalige Oostblok. Tegelijk werden de voorwaarden die aan deze leningen werden gesteld, steeds omvangrijker. Het IMF beperkte zich niet meer tot macro-economisch en wisselkoersbeleid maar bemoeide zich met steeds meer aspecten van de economie. Landen moesten hun invoertarieven verlagen, subsidies afschaffen, staatsbedrijven privatiseren, en binnenlandse rente vrijlaten. IMF en Wereldbank gingen bij het opstellen van de voorwaarden voor ontwikkelingslanden steeds meer samenwerken in zogenaamde "structurele aanpassingsprogramma's". In de loop van de tijd kwam er steeds meer kritiek op deze programma's. Eén van de eerste uitingen daarvan was het boek "*Adjustment with a human face*" dat wees op de toenemende inkomensongelijkheid en armoede als gevolg van, o.a., het invoeren van betalingen voor basisonderwijs en basis gezondheidszorg, andere overheidsbezuinigingen en de liberalisering van de invoer (Cornia et al. 1987). Een externe evaluatie van het IMF stelde eind jaren '90 vast dat het IMF bij het stellen van voorwaarden onvoldoende rekening hield met de effecten op armoede in inkomensverdeling (Botchwey et al. 1998).

Ook kwam er steeds meer twijfel over het effect van IMF en Wereldbank programma's op economische groei. Kwantitatief onderzoek van het effect van IMF programma's slaagt er steeds beter in te corrigeren voor mogelijke omgekeerde causaliteit (dat een lage groei juist aanleiding is voor een IMF programma). De resultaten van dit onderzoek wijzen uit dat het effect van een IMF programma op groei negatief is.⁶² In 2006 erkende de Wereldbank ook zelf dat het beleid niet altijd economische groei heeft bevorderd (Rodrik 2006).

Bestuur van IMF en Wereldbank

Het bestuur van IMF en Wereldbank is vrijwel hetzelfde georganiseerd. Het hoogste orgaan in beide instellingen is de Raad van Bestuur, en daarin zijn alle lidstaten vertegenwoordigd. Bij het IMF zijn landen vertegenwoordigd door de minister van Financiën of de President van de Centrale Bank, en bij de Wereldbank door de minister van Financiën of die van Ontwikkelingssamenwerking. De Raad van Bestuur komt twee keer per jaar bij elkaar. Het dagelijks bestuur wordt uitgeoefend door een directie raad (*Executive Council*) onder leiding van de President (Wereldbank) of Directeur (IMF). De directie raad vergadert bijna elke dag. De directie raad van het IMF bestaat uit 24 leden en 24 plaatsvervangers, en die van de Wereldbank sinds kort uit 25 leden en 25 plaatsvervangers. Afrika ten zuiden van de Sahara is sinds kort met drie directeuren vertegenwoordigd in de Wereldbank, en slechts met twee in het IMF. De

⁶² Vreeland (2007) geeft een overzicht.

grootste landen hebben elk één zetel in de directie raad (VS, Frankrijk, Engeland, Duitsland, Japan, Rusland, China en Saoedi Arabië). Andere landen hebben zogenaamde "kiesgroepen" gevormd en kiezen uit hun midden een directeur en een plaatsvervanger.

Het is belangrijk om in de directie raad te kunnen meepraten, maar uiteindelijk bepaalt het stemrecht de zeggenschap van landen, zowel binnen de Raad van Bestuur als binnen de Directie Raad. Ieder land heeft een vaste hoeveelheid "basis stemmen" en de overige stemmen worden bepaald door het quotum.⁶³ Dit betekent dat zowel binnen het IMF als binnen de Wereldbank rijke landen veel meer zeggenschap hebben dan arme landen.

Omdat het aantal leden van IMF en Wereldbank in de loop van de tijd is uitgebreid van 39 tot (per 2012) 188, en ook omdat de wereldhandel sterk is gegroeid, is de omvang van de contributies (de quota) ook gestegen. Elke vijf jaar kon een quota aanpassing plaatsvinden. In principe had daarmee de zeggenschap binnen het IMF en ook de Wereldbank mee kunnen veranderen met de veranderde verhoudingen in de wereldeconomie. Maar dat is tot voor kort nauwelijks gebeurd. In 2008 had China 2,9% van de stemmen in het IMF, en de alle lage inkomenslanden hadden gezamenlijk slechts 4%. Aan de andere kant hadden de landen van de Europese Unie gezamenlijk 32,5% van de stemmen, en de VS 17%. Europa leverde ook 10 van de 24 directeuren.

De dominantie van met name de VS is nog groter omdat voor belangrijke besluiten, en daar hoort een verandering in de quota ook bij, een 85% meerderheid van de stemmen nodig is. De VS heeft dus een vetorecht bij beslissingen over de quota. Het lage aandeel van de arme landen kwam mede doordat het aantal basisstemmen in de loop van de tijd gelijk was gebleven. Terwijl de basisstemmen goed waren voor 11,3% van het totale stemrecht in 1944 (Kelkar et al. 2004) was dit minder dan 2% geworden in 2008. De dominantie van Europa en de VS in de besluitvorming van IMF en Wereldbank stond in schril contrast tot de dominante gebruikers van deze instellingen: sinds 1977 waren dat uitsluitend de lage- en midden inkomenslanden.

Problemen van legitimiteit

Deze ondervertegenwoordiging van lage en midden inkomenslanden in het bestuur van IMF en Wereldbank was één van de redenen voor de legitimiteitscrisis die het IMF doormaakte in het begin van deze eeuw. De andere reden was de kritiek op de voorwaarden, die verder aanzwol na de Aziatische crisis van 1997-8. In de jaren '90 begon het IMF ook landen die geen IMF lening nodig op te roepen het kapitaalverkeer te liberaliseren. Dit was vooral in het belang van de Westerse banken. Maar Aziatische landen hadden dat buitenlandse kapitaal helemaal niet nodig en de kapitaalinstroom vergrootte alleen maar de instabiliteit. De liberalisering van het kapitaalverkeer was één van de achterliggende oorzaken van de Aziatische crisis. Tijdens de crisis eiste het IMF extra bezuinigingen en ingrijpende liberalisering terwyl deze landen vóór de crisis geen overheidstekort hadden en, zonder liberalisering, hoge groei hadden gekend. Het procyclische macro-economische beleid⁶⁴ en de onrust die door de hervormingseisen werd gecreëerd verergerden de crisis alleen maar (Stiglitz 2002, Wade 1998).

Al met al was de democratische legitimiteit van het IMF aan het begin van deze eeuw tot een nulpunt gedaald. Het vrije markt beleid dat de rijke landen, via IMF en Wereldbank, voorschreven aan de rest van de wereld kwam niet overeen met het sterke overheidsingrijpen waarmee de westerse landen destijds zelf rijk waren geworden. Ook bleek steeds meer dat landen in het zuiden die na 1980 wel economische groei wisten te realiseren zich helemaal niet aan het vrije markt beleid hielden (Chang 2007, Chang 2002). Het IMF werd gezien als spreekbuis

⁶³ Ook de contributie aan de Wereldbank wordt door het quotum van het IMF bepaald. Landen kunnen pas lid worden van de Wereldbank als ze lid zijn van het IMF. Het IMF-quotum wordt periodiek bepaald aan de hand van het Bruto Binnenlands Product, de transacties op de Lopende Rekening van landen en hun reservepolitiek.

⁶⁴ Pro-cyclisch beleid is beleid dat de conjunctuur versterkt, dus bij voorbeeld bezuinigen als er al een recessie is.

van rijke, westerse landen, zonder oog voor de belangen van opkomende landen of ontwikkelingslanden. In Azië en Latijns Amerika begon men grote buitenlandse reserves aan te houden om het IMF buiten de deur te kunnen houden. Ook werden plannen geopperd voor alternatieven op regionaal niveau (een Aziatische of Latijns Amerikaans Monetair Fonds). De vraag naar leningen nam dramatisch af. Het IMF stond onder druk, niet alleen om te bezuinigen maar ook om iets aan de besluitvormingsstructuur te gaan doen. Daarmee zouden dan ook de beleidsvoorwaarden kunnen veranderen.

Ook de Wereldbank was onderhevig aan kritiek. Er was kritiek op de inhoud van de beleidsvoorwaarden van de structurele aanpassingsprogramma's, maar ook op het stellen van voorwaarden zelf. Onderzoek, ook van de Wereldbank zelf, liet zien dat het voorschrijven van beleid niet altijd werkte (World Bank 1998). In reactie hierop begon de Wereldbank "ownership" meer te benadrukken. Ook kwam armoedevermindering weer meer centraal te staan. Landen moesten hun eigen strategie opstellen om de armoede te verminderen (*Poverty Reduction Strategy Paper*, PRSP) opstellen, en op basis daarvan zou de Wereldbank begrotingssteun geven. In de praktijk veranderde er echter niet zoveel. De mate van "ownership" van de PRSPs was beperkt, en de beleidsvoorwaarden werden eigenlijk alleen maar nóg meer gedetailleerd, omdat ze nu ook de sociale sectoren betroffen (Dijkstra and Komives 2011). Terwijl er op het eerste gezicht wellicht minder nadruk lag op het bevorderen van liberalisering en privatisering, kwamen deze thema's via allerlei selectiecriteria en beoordelingskaders weer terug (Van Waeyenberghe 2009).

In deze periode deden alleen de armste landen (de klanten van IDA) nog een beroep op het IMF. Maar dit was vooral omdat westerse donoren en ook de Wereldbank een programma met het IMF als "stempel van goed gedrag" eisten als voorwaarde voor hulp. Deze landen hadden meestal geen korte termijn betalingsbalansprobleem, maar een lange termijn ontwikkelingsprobleem. Voor het oplossen daarvan was het IMF eigenlijk niet opgericht. Om toch in deze "business" te blijven, moest het IMF iets doen met de eerdere kritiek dat het geen rekening had gehouden met armoede effecten bij de structurele aanpassingsprogramma's. Daarom werd het hebben van een armoedestrategie (PRSP) een voorwaarde voor een IMF lening aan lage inkomenslanden, zo'n lening ging voortaan "*Poverty Reduction and Growth Facility*" heten.⁶⁵ Maar op deze leningen aan de armste landen is de rente niet kostendekkend en dus kon het IMF daarvan niet bestaan. Bezuinigingen werden noodzakelijk.

De crisis van 2008 en daarna

Tijdens de vergadering van de Raad van Bestuur van het IMF in 2008 is al tot enkele hervormingen besloten. Het aantal basisstemmen is verdrievoudigd, wat tot gevolg heeft dat het aandeel van de basisstemmen nu 5,5% is. Dat is dus wel veel hoger dan daarvoor, maar nog steeds veel lager dan de 11,3 % van 1944. Er is ook een verschuiving van stemrecht opgetreden. Opkomende landen als China, Zuid Korea, India, Brazilië, Singapore en Turkije hebben iets meer stemrecht gekregen, en de gezamenlijke rijke landen iets minder. Maar in totaal is nog geen 4% van het totale stemrecht herverdeeld, en er is ook niets veranderd in de kieskringen - afgezien van de extra kieskring voor Afrika in de Wereldbank. Omdat deze veranderingen goedgekeurd moesten worden door nationale parlementen van in ieder geval 85% van de stemgerechtigden, zijn ze pas in het voorjaar van 2011 ingegaan. Maar ze gingen lang niet ver genoeg om de legitimiteitscrisis van het IMF op te heffen.

De bankencrisis van 2008 en de daaropvolgende wereldwijde recessie heeft in feite het IMF gered. Voor het eerst sinds 1977 deden ook weer rijke landen zoals Ierland en Hongarije een beroep op het IMF. Ook veel lage en midden inkomenslanden kwamen in zwaar weer. Het IMF

⁶⁵ Sinds enkele jaren is armoede vermindering zelfs opgenomen in de missie van het IMF. De naam van de faciliteit voor arme landen is sinds de recente crisis weer veranderd: die is nu *Extended Credit Facility*. Zie www.imf.org.

bleek ineens weer hard nodig als financiële redder in noodsituaties. Maar het IMF had geen geld. Aziatische landen en ook olie-exporterende konden wel middelen beschikbaar stellen, maar zij eisten eerst méér zeggenschap.

In een vergadering van de G20⁶⁶ in oktober 2010 werd een doorbraak bereikt. Men verhoogde niet zomaar de quota (dus de middelen van het IMF), maar verdubbelde ze. Tegelijk besloot men de verdeling van de quota verder aan te passen. Deze besluiten van de G20 zijn in hetzelfde jaar bekrachtigd door de Raad van Bestuur van het IMF. Dat dit besluit eerst in een G20 vergadering is genomen, weerspiegelt de veranderende machtsverhoudingen in de wereld. Waar vroeger veranderingen in het IMF beleid (bij voorbeeld de grote initiatieven voor schuldverlichting voor lage inkomenslanden in 1999 en 2004) eerst in de G8 werden voorgekookt, gebeurde dit nu in de G20. Tijdens de crisis bleek de G20 in staat besluiten te nemen. Maar een democratisch orgaan is het natuurlijk niet. De deelnemers hebben als het ware zichzelf geselecteerd. Arme landen zijn op geen enkele manier vertegenwoordigd, en Zuid Afrika is het enige Afrikaanse land.

Wanneer de herverdeling van quota en stemrecht geïmplementeerd zal zijn, gaat China naar 6,1% van de stemmen en wordt dat land de derde aandeelhouder in het IMF, na de VS en Japan. Ook andere BRICs (Brazilië, India en Rusland) gaan tot de 10 grootste aandeelhouders van het IMF behoren. Maar de VS heeft ook na de herverdeling nog altijd 16,5% van de stemmen, dus een vetorecht.⁶⁷ Een ander besluit was dat Europa afstand gaat doen van twee vertegenwoordigers in de Directieraad van IMF en Wereldbank. Het ligt voor de hand dat dit kleinere Europese landen gaat treffen. Zo had Nederland een eigen directeur, omdat dit land de grootste economie heeft van een kiesgroep die verder bestaat uit Roemenië (dat land levert op dit moment de plaatsvervanger), Armenië, Bosnië en Herzegovina, Bulgarije, Kroatië, Cyprus, Georgië, Israël, Macedonië, Moldavië, Montenegro, en Oekraïne. Ook België stond, samen met Oostenrijk, nog steeds aan het hoofd van een kieskring.

Deze veranderingen zouden begin 2013 ingaan, en ze zouden tijdens de najaarsvergadering in 2012 definitief worden goedgekeurd. Maar dit kon nog niet, omdat nog maar 80 landen, goed voor 55% van de stemmen, de voorstellen hebben geratificeerd.⁶⁸ De VS behoort tot de landen die dit nog niet hebben gedaan, omdat daar de Presidentsverkiezingen moesten worden afgewacht. Daardoor kunnen de quota verdubbeling én de herverdeling van stemrecht nog niet ingaan. Maar er zit wel wat schot in het terugbrengen van het aantal Europese directeuren. Nederland en België hebben afgesproken samen een kiesgroep te gaan vormen; dat wil zeggen, België en Luxemburg gaan zich aansluiten bij de Nederlandse kiesgroep. België wordt samen met de Oekraïne plaatsvervanger.⁶⁹ Welk Europees land ook een zetel gaat opgeven, is nog niet bekend. De Wereldbank zal vermoedelijk het IMF volgen in deze veranderingen in stemrecht en in kiesgroepen verdeling.

Maar nu het IMF in zoveel landen actief is en ook grote programma's in Europese landen heeft, had het Fonds natuurlijk al lang meer geld nodig. Het kon gebruik maken van extra leningen buiten de quota om die individuele leden hebben verschaft. Deze leningen komen van de rijke landen maar ook van opkomende landen. Van de in totaal US\$ 430 miljard aan extra geld die bij een G20 in april 2012 is beloofd, droeg China 10% bij.⁷⁰ Ook de Wereldbank heeft extra geld gekregen om de armere landen bij te staan die te lijden hebben van de mondiale crisis.

⁶⁶ De G20 is al opgericht in 1999 maar kwam pas in november 2008 voor het eerst bij elkaar. Deelnemers zijn de ministers van Financiën en Centrale Bankpresidenten van de G8 (d.w.z.: het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk, Italië, Japan, de Verenigde Staten, Canada en Rusland) plus Argentinië, Australië, Brazilië, China, India, Indonesië, Mexico, Zuid Afrika, Saoedi Arabië, Turkije en Zuid Korea. De EU is als waarnemer aanwezig.

⁶⁷ Zie www.imf.org/external/np/exr/facts/quotas.htm, geraadpleegd op 18 juni 2012.

⁶⁸ Bretton Woods Project, Update 81, juli 2012.

⁶⁹ De Volkskrant, 12 oktober 2012.

⁷⁰ Bretton Woods Project, Update 81, juli 2012.

Andere voorstellen

Al met al is het IMF wel aan het veranderen, maar de veranderingen gaan niet snel en ze gaan ook minder ver dan enkele voorstellen die in het recente verleden zijn gedaan. Zo kwam een commissie onder leiding van Trevor Manuel, minister van Financiën van Zuid Afrika, in 2009 onder andere met het voorstel om belangrijke besluiten niet langer met minimaal 85% van de stemmen, maar met 70 of 75% van de stemmen te nemen. Dit zou een einde maken aan het vetorecht van de VS. Een door de VN ingestelde commissie van gezaghebbende experts (de Stiglitz Commissie) pleitte voor meer stemrecht voor arme landen en voor méér aandacht van het IMF voor economische groei en werkgelegenheid, en niet alleen voor monetaire zaken zoals beteugeling van inflatie (*United Nations* 2009). Deze commissie wil ook dat er een wereldwijde economische coördinerende raad (*Global Economic Coordination Council*) komt, ondersteund door deskundigen. Dit zou een soort Economische Veiligheidsraad moeten zijn, onderdeel van de VN, waarin alle landen vertegenwoordigers kunnen kiezen. Zo'n Raad zou een stuk democratischer zijn dan het IMF of ook de G20. Bovendien zou deze Raad niet alleen zeggenschap moeten krijgen over IMF en Wereldbank, maar ook over de Wereld Handels Organisatie - die nu niet onder het VN systeem valt.

Dezelfde Commissie Stiglitz deed nog meer belangwekkende voorstellen. Er zou een wereldwijde reserve valuta moeten komen die niet de dollar is maar eerder een "mandje" van valuta, zodat de wereld niet zo afhankelijk is van het economisch beleid van één land. Ook zou er een onafhankelijke instantie moeten komen in het geval dat landen failliet dreigen te gaan. Het IMF is daarvoor niet geschikt: het is zelf crediteur en het is niet onpartijdig. Ook zouden de hoogste posities bij IMF en Wereldbank op basis van kwaliteit benoemd moeten worden en niet op basis van nationaliteit. In het bestuur van het IMF zouden niet alleen ministers van Financiën en Centrale Bank presidenten moeten meepraten maar ook ministers van ontwikkelingssamenwerking. Bij beraadslagingen in de Wereldbank zouden ook méér ministers (van werkgelegenheid, milieu, et cetera) betrokken moeten zijn. De Commissie vindt ook dat de allocatie van hulp door de Wereldbank niet bepaald zou moeten worden op grond van de nu gebruikte "goed bestuur" criteria, omdat hierin nog steeds eenzijdig marktgericht beleid doorklinkt.

Vooralsnog lijken echter de machtigste landen nog niet bereid hun privileges op te geven. De besluitvormingsstructuren zijn in het voordeel van de rijkste landen en vooral ook van de grote (financiële) ondernemingen in die landen. De genoemde ideeën circuleren wel in de meer kritische literatuur, en soms zijn er tekenen dat ze ook doordringen binnen IMF en Wereldbank. Zo was er in 2011 binnen het IMF een discussie over de vraag of het liberaliseren van kapitaalverkeer met het buitenland wel altijd de welvaart verhoogt. Sommige stemmen binnen het IMF zijn voor méér regulering van het kapitaalverkeer, maar officieel beleid is het nog niet. Een recente evaluatie van de beleidsconditionaliteit van het IMF laat zien dat het IMF niet meer de hele economie probeert te hervormen maar zich inderdaad weer méér dan voorheen richt op essentieel macro-economisch beleid (IMF 2012). Maar in deze evaluatie zijn de recente programma's in Europa nog niet meegenomen, en op dit moment gaat daar het meeste IMF geld naar toe. Daarbij komt dat de Wereldbank soms deze structurele voorwaarden lijkt te hebben overgenomen.

Een andere studie analyseerde het effect van de door het IMF gevraagde overheidsbezuinigingen op economische groei. Het bleek dat het IMF in 2010 systematisch de groei te hoog inschatte bij de 28 landen waar het Fonds in dat jaar actief was. In feite bleek een vermindering van de overheidsuitgaven met 1% meestal tot minstens zo'n grote daling van het BBP te leiden.⁷¹ Met andere woorden, het pro-cyclische beleid was schadelijker dan men dacht.

⁷¹ Volgens een studie van Blanchard en Leigh, geciteerd in de Economist, 27 oktober 2012, p. 66.

De discussies over het beleid dat Griekenland zou moeten voeren, lijken deze bevindingen te bevestigen. Binnen de troika (Europese Centrale Bank, Europese Commissie en IMF) die met Griekenland onderhandelt, lijkt het IMF nu het meest flexibel ten opzichte van Griekenland. En Mevrouw Lagarde heeft al vaak laten weten dat Europa, en dan vooral de Noordelijke landen, te hard aan het bezuinigen is. Maar tegelijk laat Griekenland zien dat de troika ook maatregelen eist die verder gaan dan het op orde brengen van de staatsfinanciën. Zo moet ook het ontslagrecht worden versoepeld, en moet het land de economie versneld liberaliseren, bij voorbeeld in detailhandel, toerisme en in de brandstofmarkt.⁷²

Conclusie

De huidige economische crisis heeft aangetoond dat een internationale "lener in laatste instantie" (*lender of last resort*) nodig is. Als het IMF niet zou bestaan, zou het vermoedelijk nu worden opgericht. Maar een nieuw uitgevonden IMF zou een andere bestuursstructuur hebben; één waarin de VS en Europa minder dominant zijn. Het zou vanzelfsprekend zijn dat IMF en Wereldbank, maar ook de Wereld Handels Organisatie, in samenwerking met elkaar zouden opereren en aangestuurd zouden worden door een soort Economische Veiligheidsraad, zoals door de Commissie Stiglitz bepleit. Ten slotte, maar dat hangt ook samen met een ander bestuur, zou er binnen een nieuw opgerichte IMF en ook een nieuwe Wereldbank veel meer discussie zijn over het type voorwaarden dat deze instellingen stellen. Dit zouden er minder zijn, en ze zouden méér rekening gaan houden met de belangen van gewone burgers, en niet alleen met die van het financiële kapitaal. De hervormingen die IMF en Wereldbank op dit moment doorvoeren gaan in deze opzichten nog lang niet ver genoeg.

Referenties:

Botchwey, K., P. Collier, J.W. Gunning and K. Hamada (1998) *External Evaluation of the ESAF, Report by a Group of Independent Experts*. Washington: IMF.

Chang, H. (2007) *Bad Samaritans: Rich Nations, Poor Policies & the Threat to the Developing World*. London: Random House Business Books.

Chang, H. (2002) *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. London: Anthem Press.

Cornia, G., R. Jolly and F. Stewart (eds) (1987) *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*. Oxford: Clarendon Press.

Dijkstra, G. and K. Komives (2011) 'The PRS Approach and the Paris Agenda: Experiences in Bolivia, Honduras and Nicaragua', *European Journal of Development Research* 23(2): 191-207.

IMF (2012) *2011 Review of Conditionality*. Washington: IMF.

Kelkar, V., V. Yadav and P. Chaudhry (2004) 'Reforming the Governance of the International Monetary Fund', *The World Economy* 27(5): 727-743.

⁷² De Volkskrant, 25 oktober 2012, "Athene krijgt 20 miljard extra".

Rodrik, D. (2006) 'Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform', *Journal of Economic Literature* 44(December): 973-987.

United Nations (2009) *Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*. New York: United Nations.

Van Waeyenberghe, E. (2009) 'Selectivity at Work: Country Policy and Institutional Assessments at the World Bank', *European Journal of Development Research* 21(5): 792-810.

Vreeland, J.R. (2007) *The International Monetary Fund: Politics of Conditional Lending*. London and New York: Routledge.

World Bank (1998) *Assessing Aid: What Works, what Doesn't, and Why*. Oxford/New York/Toronto: Oxford University Press for the World Bank.

7 Naar een nieuw perspectief van *global governance* - Korte bespreking van enkele onderliggende en structurele onderwerpen

Myriam Vander Stichele

Blokkades voor global governance

De *global governance* lijkt behoorlijk in het slop te zitten. Welke rol wordt toebedeeld aan ontwikkelingslanden is hiervan een belangrijk aspect. Nadat ontwikkelingslanden hadden geijverd voor een nieuwe economische orde, hebben de geïndustrialiseerde landen er alles aan gedaan om ontwikkelingslanden geen “één land – één stem” te geven in economische beslissingen. Een typisch voorbeeld is hoe UNCTAD’s rol voor onderhandelingen over economische verhoudingen, handel, investeringen en financiën systematisch werd uitgehold. De Wereldhandelsorganisatie (WTO, die geen deel uitmaakt van de VN!) werd uitgeroepen als enig onderhandelingsforum met afdwingbare besluiten. Alleen de ideeën van de Wereldbank en IMF (waar rijke landen de meerderheid van stemmen hadden) over hoe ontwikkelingslanden moeten denken over economie en (internationale) financiële aangelegenheden werden door de rijke landen aanvaard en verspreid. Recentelijk werd het niet tot stand komen van een VN overeenkomst over klimaatverandering toegeschreven aan de houding van ontwikkelingslanden en het feit dat de VN als besluitvormingsforum niet zou deugen omdat zoveel landen die elk één stem hebben consensus kunnen tegenhouden. Toen de financiële crisis uitbrak in 2008 hebben geïndustrialiseerde landen, en de EU niet in het minst, er alles aan gedaan om te verhinderen dat de VN zou discussiëren en beslissen over analyses en oplossingen voor de financiële crisis en de internationale financiële architectuur (bijvoorbeeld de resultaten van de “*Stiglitz Commission*” van de algemene vergadering van de VN werden genegeerd). De G-20 werd bijeengeroepen om gezamenlijke oplossingen overeen te komen buiten de VN organisaties. Een nieuwe niet-VN instelling - de *Financial Stability Board* - werd opgericht, terwijl het IMF waar de rijke landen nog altijd de besluitvorming domineren nieuwe taken kreeg. De geïndustrialiseerde landen konden wel niet meer als G-8 besluiten en voelden zich genoodzaakt de zogenaamde ‘opkomende markten’ er bij te betrekken en de G-20 te vormen.

Maar de niet-VN fora, waar de rijke landen vroeger wel hun wil konden opleggen, komen nu ook niet tot een besluit of effectieve aanpak van de problemen: de WTO onderhandelingen in de Doha ronde slepen zich sinds 2001 voort en de besluiten van de G-20 zijn zwak en/of worden slecht uitgevoerd. Intussen zijn ook informele internationale fora zoals de *World Economic Forum* belangrijke plaatsen geworden voor uitwisseling van concrete ideeën en concrete afspraken. Gezien de veranderde machtsverhoudingen in de wereld als gevolg van veranderde economische verhoudingen, kan de oude groep geïndustrialiseerde landen niet meer hun wil en eigenbelang opleggen maar kunnen de ontwikkelingslanden op zijn minst de poot stijf houden. Maar de oude rijke landen willen hun oude macht niet afstaan. De effectiviteit van *global governance* waar de belangen van ontwikkelingslanden op het spel staan, staat onder druk, zowel de VN fora als ook de andere fora daarbuiten. Intussen heeft de globalisering die werd aangedreven door de private sector, vooral het bedrijfsleven maar ook de *civil society*, de noodzaak van betere *global governance* duidelijk gemaakt. Nu worden de nadelen van globalisering te vaak als een nationale zaak afgedaan terwijl het door internationale mechanismen en afspraken wordt bevorderd. Zowel inhoudelijke als structurele problemen staan een snelle oplossing in de weg.

Enkele inhoudelijke problemen voor “*global governance for all*”

Internationale relaties zijn nooit gebaseerd geweest op het gedachtegoed van de Franse revolutie (scheiding van de machten; vrijheid, gelijkheid en broederlijkheid) zoals wel is gebeurd op nationaal gebied in veel Westerse landen. Internationale verhoudingen zijn uiteindelijk nog altijd gebaseerd op het recht van de sterkste (wet van Machiavelli). In de praktijk komt dat nu internationaal meer en meer neer op de macht van de ‘grootste’.

Er heeft een gevaarlijke verschuiving plaats gevonden van het samenwerkingsmodel (post WO II) in VN-verband, naar een model gebaseerd op concurrentie en competitiviteit via economische verdragen met als (neoliberaal) streefdoel een *level playing field* voor alle landen, bedrijven, en burgers. Maar gelijk behandelen van ongelijke landen of bedrijven of burgers, leidt tot onrecht. Bovendien blijken concurrentieprincipes en vrije marktwerking, ook al zijn ze een middel tegen een corrupte of falende staat, vaak niet te werken in sectoren die te maken hebben met mensenrechten zoals het recht op voedsel, water, gezondheid, scholing, enzovoort. Voormalig VN Secretaris Generaal Kofi Annan verwoordde het goed: “De markt faalt voor de armen” want de markt richt zich inderdaad vooral op de rijken en hun eigenbelang.

Wie macht heeft op het internationaal niveau, gebruikt die voor korte termijn eigenbelang, niet voor het internationale gemeenschappelijk belang -wat in een geglobaliseerde wereld op lange termijn in ieders belang is. Principes van solidariteit, herverdeling, ecologische en sociale duurzaamheid zijn niet ingebed in internationaal beleid van overheden en bedrijven maar worden vaak wel door *civil society* organisaties uitgedragen (behalve de extreem rechtse en radicaal godsdienstige/ideologische organisaties). Dat blijkt ondermeer uit het feit dat het promoten van zowel politieke als sociaaleconomische en culturele rechten zoals in de VN is overeengekomen, ondergeschikt wordt gemaakt aan politiek en economisch eigenbelang op kortere termijn. Bijdragen aan ontwikkelingssamenwerking zijn niet afdwingbaar door sancties, en volledig vrijwillig voor wie er voor wil betalen. Volledige werkgelegenheid wordt door velen bepleit maar niet uitgevoerd. Politieke, sociaaleconomische en culturele onderdrukking, of zelfs volkerenmoord, worden internationaal niet of nauwelijks bestreden wanneer het het eigenbelang van grote landen in de weg staat of niet dient. Het wordt meer en meer duidelijk dat veel Westerse landen uiteindelijk het belang van ‘hun’ grote bedrijven (die zagezegd voor werkgelegenheid en groei zorgen), die in hun land hun hoofdzetel hebben (maar vaak belasting ontwijken), gelijkstellen aan de economische belangen van hun land. Dit standpunt wordt ook in internationale relaties van een land ingebed, of erger nog: het gaat die domineren.

Enkele voorstellen voor alternatieven:

- In internationale relaties moet opnieuw het principe van samenwerking voorop worden gesteld en het principe van onderlinge concurrentiestrijd worden tegengewerkt. Daarbij horen ook de principes van herverdeling (want de wereld heeft nu eenmaal ongelijke landen) en het voorzorgsprincipe (*precautionary principle*). De voorkeur moet worden gegeven aan beter functionerende, VN organen. Maar op basis van het subsidiariteitsprincipe kunnen hierbij regionale of bilaterale organen of verdragen een belangrijke rol spelen als ze tot effectievere samenwerking komen op het niveau dat nodig is.
- Internationaal moet erkend worden dat concurrentie en marktwerking niet werken voor sectoren die met mensenrechten te maken hebben, zoals als het recht op voedsel, water, gezondheid, scholing, huisvesting en eenvoudige financiële diensten.

- De rechten en plichten t.o.v. *common goods* moeten worden uitgewerkt en uitgevoerd, waarbij ook marktwerking niet van toepassing kan zijn als die is tegensteld aan de rechten en plichten. Een principe daarbij is het vermijden van conflicten en de bescherming van het gebruik door de meest behoevendsten. Ook financiële stabiliteit moet worden beschouwd als een *common good*. De internationale *governance* van *common goods* moet worden vast gesteld, met participatieve mechanismen, van *grass roots* tot internationaal.
- Voor sectoren waar marktwerking toch nog heerst, moet de internationale *governance* worden verbeterd waarbij rechten (vaak in internationale economische verdragen opgelegd) in evenwicht worden gebracht met plichten en mechanismes om gevaarlijke risico's te bestrijden via bv.:
 - een internationale mededingingsautoriteit (o.a. om concentratie van economische, financiële en politieke macht in de handen van enkele internationale bedrijven tegen te gaan);
 - een VN organisatie over transnationale ondernemingen (*Multinational Enterprises*: zo'n VN orgaan is weggesaneerd door president Reagan) met een mandaat om o.a. misbruiken op te sporen en straffeloosheid effectief tegen te gaan op allerlei manieren (dus verder gaand dan het huidige *business* en *human rights framework*);
 - verdragen over duurzame en eerlijke productie en consumptie, met daarbij goede prijsafspraken voor grondstoffen en met een verbod op lage prijzen die geen rekening houden met sociale en milieuaspecten, duurzame productie en consumptie, ketenverantwoordelijkheid en eerlijke verdeling van inkomsten binnen de keten.

Enkele voorbeelden van structurele problemen

De manier waarop internationaal recht en de bestaande structuren van *global governance* werken, gebaseerd op de verkeerde principes zoals hierboven uiteengelegd, is niet bevorderd om internationale instellingen het belang van iedereen, en vooral van de minst bedeelden, of duurzame ontwikkelingen, te laten dienen. Voorbeelden hiervan zijn:

- Het VN Mensenrechtenverdrag, en de sociale en milieuverdragen hebben geen prioriteit over de economische verdragen (bv. handels- en investeringsverdragen). Er bestaat namelijk geen internationaal gerechtshof of VN tribunaal met sancties die klachten tegen schending van het VN Mensenrechtenverdrag en van sociale, culturele en milieuverdragen kunnen behandelen. Mensenrechten en milieuverdragen zijn niet (of nauwelijks) afdwingbaar met sancties. Dit in tegenstelling tot economische verdragen (handels- en investeringsverdragen, *double tax treaties*, etc.) die internationaal recht vormen en afdwingbaar zijn met specifieke tribunaal en sancties. Bovendien, hebben de "economische internationale organisaties" zoals WTO, G-20, IMF en Wereldbank zich direct (WTO, G-20) en indirect (IMF, Wereldbank) onafhankelijk gemaakt van de VN. Resultaat: een onevenwicht in rechten en plichten onder *global governance*. M.a.w. *de facto* hebben economisch afdwingbare verdragen voorrang op VN mensenrechten- en milieuverdragen.

- Het is niet afdwingbaar om belangrijke internationale verdragen of samenwerking (bv. over de financiële architectuur) onder de hoede van de het VN raamwerk te brengen.
- Volgens de algemene principes van internationaal recht hebben internationale verdragen prioriteit over nationale wetten, hoe oneerlijk of schadelijk ze ook kunnen zijn. Het idee daarachter is dat die internationale verdragen goede doelstellingen en afspraken kennen, en dat niet ieder land ze kan veranderen of negeren eventueel door te argumenteren dat ze tegen de eigen nationale wetgeving zijn. Nadat een internationaal verdrag is gesloten, moet de nationale wetgeving eraan worden aangepast. In veel Westerse landen vergeet dit ratificering van het verdrag door het nationale parlement, wat tot nu toe te vaak automatisch gebeurt. Immers, als internationale verdragen worden onderhandeld zonder democratisch proces en in het belang van een kleine of machtige groep, vormen internationale verdragen in principe een probleem.
- De VN heeft geen eigen inkomsten maar is afhankelijk van bijdragen van de lidstaten die deze afhankelijkheid soms misbruiken om hun belang of ideologie af te dwingen.
- De VN Veiligheidsraad heeft geen equivalent voor globale sociale, ecologische, culturele, economische en financiële onderwerpen. Over die onderwerpen wordt wel door alle VN lidstaten mee beslist in verschillende organen binnen en buiten de VN zonder zich altijd aan VN verdragen te houden. Resultaat: gebrek aan coherentie tussen verschillende internationale afspraken en organisaties.
- De scheiding tussen wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht is op internationaal niveau niet doorgevoerd. Bijvoorbeeld: de Ministers (= uitvoerende macht) onderhandelen en besluiten over verdragen en internationale regels (= wettelijke macht) waar de nationale parlementen weinig zeggenschap over hebben. Resultaat: gebrek aan democratie in internationale besluitvorming.
- Er bestaan geen internationale verdragen of afdwingbare afspraken over het financiële systeem en belastingen. Problemen op deze gebieden kunnen een land naar de economische en sociale afgrond brengen. Tot nu toe zijn er internationaal enkel richtlijnen (opgesteld door het Basel Comité voor Banktoezicht, waarvan niet alle landen lid zijn), geen afdwingbare overeenkomsten (G-20) en aanbevelingen (*Financial Stability Board*). Alternatieve analyses, en kritiek, van de UNCTAD worden genegeerd en de mond gesnoerd (wat bijna volledig gelukt was op UNCTAD XII (Doha, april 2012)).
- Burgers hebben geen directe toegang tot VN instanties en rechtsinstrumenten. Een van de gevolgen hiervan is dat internationaal opererende bedrijven en personen vaak ongestraft te werk kunnen gaan.

Enkele oplossingen

Enkele oplossingen voor deze structurele problemen die ten goede kunnen komen aan ontwikkelingslanden, duurzaamheid en de 'global South' zijn (zie ook onder punt 2):

- Er komt een internationale overeenkomst die vast stelt dat VN verdragen over mensenrechten (inclusief sociale, economische en culturele rechten) en milieu, prioriteit hebben over economische verdragen. Economische verdragen worden daarom op

inconsistentie doorgelicht en getest door de geëigende VN organen (bv. de Internationale Arbeidsorganisatie) maar het liefst door een internationaal constitutioneel hof/ internationaal openbaar ministerie. Die VN organen of een internationaal constitutioneel hof/ internationaal openbaar ministerie kan klachten van burgers behandelen. Een openbaar internationaal ministerie kan ook bedrijven en burgers veroordelen die bij internationale handelingen de VN verdragen hebben overtreden. Met andere woorden, er ontstaat een VN raamwerk waardoor niemand meer ontsnapt aan het respecteren van alle VN mensenrechtenverdragen en milieuverdragen.

- Internationale parlementen worden opgericht bij alle internationale instellingen inclusief verschillende VN organen. Dit niet alleen om de besluitvorming te monitoren en mee te besluiten: een belangrijke bedoeling is ook om nationale parlamentsleden te confronteren met de vragen/noden van andere landen en daarmee solidariteit en het gemeenschappelijk belang te bevorderen.
- Mechanismen worden gecreëerd voor meer democratische internationale besluitvorming en om de burger dichter bij internationale besluitvorming te brengen met respect voor principes van solidariteit, subsidiariteit, et cetera. zoals:
 - Creëren en/of erkennen van mechanismen en kanalen waarbij *non-profit civil society* organisaties die vanuit mondiale solidariteit werken, een stem krijgen.
 - Waarborgen dat bedrijvenlobby's de standpunten van de landen, de VN en internationale onderhandelingen niet domineren. De toenemende geprivilegieerde toegang van multinationale bedrijven, ook zij die VN verdragen niet respecteren zoals nu het geval is, moet worden verboden.

8 Mondiale regulering onvermijdelijk

Lou Keune en Hans Opschoor

Duurzame en solidaire economie

De zoektocht naar een duurzame en solidaire economie wordt gemotiveerd door de omvang en urgentie van een aantal mondiale vraagstukken van ecologische, sociale en financiële aard, als daar zijn de groeiende inkomensongelijkheid, de voortdurende en grootschalige armoede, de evenzeer grootschalige werkloosheid, het overgebruik van de biocapaciteit van de aarde, de voortgaande afname van de biodiversiteit, de alsmaar stijgende hoeveelheid CO₂ in de atmosfeer, de overmatige geldcreatie, en de enorm uitdijende monetaire, ecologische en sociale schulden. Deze vraagstukken zijn van mondiale aard en vragen mondiale oplossingen. Daarbij gaat het om oplossingen die lokaal gerealiseerd worden en tegelijkertijd mondiale uitstralingen hebben. Het uitgangspunt is dat mondiale vraagstukken zich lokaal manifesteren, en dat lokale problematieken onderdeel vormen van een mondiale problematiek.

Daarbij is de veronderstelling dat die oplossingen maatregelen veronderstellen die wat hun economische dimensie aangaat structureel van aard zijn. Het gaat om maatregelen die de overgang mogelijk maken van een economie primair geleid door geldswaarden naar een geleid door mens- en natuurwaarden, en gebaseerd op principes als duurzaamheid en solidariteit. In veel studies is aangetoond dat het heersende neoliberale stelsel systemisch leidt tot ecologische, sociale en monetaire vraagstukken als hiervoor genoemd. Een veel besproken voorbeeld van die systemische werking is het binnen dit stelsel onvermijdelijke streven naar economische groei, gemeten aan de maatstaf BBP. Dat streven maakt bijvoorbeeld een voortgaand overgebruik van de biocapaciteit onvermijdelijk. Dat wil niet zeggen dat economische groei per definitie verkeerd is. Integendeel, een verdere groei in mens- en natuurwaarden is wenselijk, zeker voor de grote meerderheid van mensen zonder voldoende bestaanszekerheid, en ook voor de vele aangetaste onderdelen van natuur en milieu waaronder de dringende noodzaak van natuurherstel. Maar dat is dan wel een groei primair gedefinieerd in mens- en natuurwaarden, niet in geldswaarden.

Diversiteit en interdependentie; mondialiteit en lokaliteit; fragmentatie en structurele aanpak

Kortom, de transitie naar duurzame en solidaire economie veronderstelt een mondiale en tegelijkertijd systemische aanpak. Maar ja, waar te beginnen? Moet er eerst gewacht worden op mondiale regelingen? Of moet er eerst begonnen worden op lagere niveaus als het internationale, het regionale en het lokale nivo? En met wat beginnen, wachten op systemische veranderingen, of aanpakken wat hoe dan ook aangepakt moet en kan worden?

Het is misschien een open deur om te concluderen dat het steeds gaat om beide paren van invalshoeken. Mondiale maatregelen krijgen pas gestalte in veranderingen op de lagere niveaus; en lokale maatregelen kunnen niet volledig effectief zijn als zij in een vijandige omgeving genomen worden. Dat geldt ook de inhoud van de noodzakelijke veranderingen. De aanpak van probleem A komt in confrontatie met andere problemen, alleen al vanwege de integraliteit van de maatschappelijke, ecologische en monetaire problematieken. Vraagstukken van armoede en ongelijkheid zijn nauw verbonden met die van natuur en milieu en met die van monetaire onevenwichtigheid. Zonder een samenhangend beleid lopen specifieke initiatieven vast. Maar omgekeerd geldt ook: eerst wachten op een integrale, mondiale en systemische aanpak wordt al snel wachten op Godot. En in de concrete maatschappelijke werkelijkheid loopt het ook anders. Mensen voeren veranderingen door op grond van ervaren noodzakelijkheden en mogelijkheden.

Die veranderingen komen, als zij effectief zijn en groeien, in botsing met andere problematieken en niveaus waardoor de noodzaak ontstaat om ook op die andere niveaus, met die andere problematieken en structureel aan de gang te gaan. Integrale benadering is uiteindelijk een primair vereiste, in horizontale, verticale en systemische zin.

In deze publicatie zijn een aantal problematieken en perspectieven geschetst die in de grond de noodzaak van een integrale benadering bevestigen. Als het gaat om de inhoudelijkheid van de problematieken, dan is er duidelijke overeenstemming over de nauwe samenhang tussen vraagstukken van natuur en milieu, armoede en ongelijkheid, en monetaire ontworteling. Die vraagstukken hebben veel zo niet alles met elkaar te maken. Vandaar dan ook de conclusie dat zij tegelijkertijd en in onderling verband moeten worden aangepakt. En dat niet alleen, duidelijk overheerst in de bijdragen een fundamentele kritiek op, zo niet afwijzing van het mondiaal heersende neoliberale stelsel. Dat betekent onder meer dat de verwachting is dat “de markt” deze problematieken niet kan oplossen. Er wordt juist een actieve rol verwacht van interveniërende overheden. Die verwachting is gestoeld op vele kritische kanttekeningen bij het neoliberale stelsel. Daar wordt weinig goeds van verwacht. De markt moet zich dus aanpassen aan de dwingende ecologische en sociale noodzakelijkheden, en niet omgekeerd. Kortom, een pleidooi voor een integrale benadering.

Daarbij valt op dat er een grote overeenstemming is over de beleidsmatige mogelijkheden om veranderingen in gang te zetten die verduurzamend en solidariserend zijn. Er wordt gepleit, bijvoorbeeld, voor de ontwikkeling van wereldwijde sociale stelsels die tenminste bestaanszekerheid garanderen aan de gehele wereldbevolking. Ook wordt bepleit dat de overheden zich niet alleen ontwikkelen als *bankers of last resort* maar ook als *employers of last resort*. De contouren zijn geschetst van een waarlijk groene economie. Er zijn veel voorstellen voor de herinrichting van de *global governance* gedaan. De toonzetting van dat alles is niet een van wachten op “de ander”. Integendeel, er moeten en kunnen met spoed en op ingrijpende wijze maatregelen genomen worden die inderdaad antwoorden bieden op de urgentie en de omvang van de mondiale problematieken. En daarbij moeten dan andere waarden leidend zijn, anders dan die van het neoliberalisme. Waarden als mens en natuur centraal, duurzaamheid, rechtvaardigheid, verantwoordingsplicht en transparantie.

Ideologische tegenstellingen

Er wordt dus gepleit voor een andere ideologie, een ander waardestelsel dat wel de noodzakelijke en ingrijpende maatregelen zal schragen. Dat leidt ook tot de vraag waarom die veranderingen nog niet plaatsvinden. Als het zo duidelijk is wat er moet gebeuren, waarom gebeurt het dan niet?

Voor een deel heeft het te maken met het gegeven dat veranderingen in ideologie geen kwesties zijn van het aantrekken van een andere jas. Ideologisch gemotiveerde opvattingen en gedragingen zijn uitdrukking van een levensvisie die waarlijk geïnterioriseerd is, onderdeel van de persoonlijkheid van mensen en samenlevingen. Dat verander je niet zo maar. Illustratief is de op dit moment overheersende manier van bestrijden van de hedendaagse financiële crisis. Ondanks dat die crisis in oorsprong alles te maken heeft met de grote vrijheden die banken, en private ondernemingen in het algemeen, sinds de jaren zeventig hebben mogen genieten, domineren toch en steeds weer door het neoliberalisme gemotiveerde recepturen. Grondtoon daarbij is het nemen van maatregelen opdat “de markt” gunstig reageert. Typische voorbeelden daarvan zijn het centraal stellen van een beleid van “economische groei” (bedoeld wordt de groei van het BBP), ingrijpende bezuinigingen ondanks alle waarschuwingen dat daarmee de problemen verergeren, het verder flexibiliseren van de arbeidsverhoudingen, en het aan ondernemingen het primaat geven voor de totstandkoming van “ontwikkeling” en dus (wordt gehoopt) voor de bestrijding van de armoede. In 2008, na de instorting van Lehman en de grote problemen waarin banken en andere financiële instellingen bleken te verkeren, werd door een

enkele vooraanstaande politicus het heersende economische stelsel ter discussie gesteld. Zelfs werd zij het voorzichtig, gesproken over nationalisatie van de banken. Een ander en systemisch discussiepunt dat zekere aandacht kreeg is de problematiek van het economisch meten en de gehanteerde of te hanteren economische indicatoren. Vooraanstaande economen als Stiglitz werden (door Sarkozy) uitgenodigd om andere waarderingssystemen te ontwerpen. EU commissievoorzitter Barroso organiseerde het beraad van *Beyond GDP*. Zeker in Nederland is die discussie grotendeels op de achtergrond gekomen. Dat wil niet zeggen dat die in het geheel niet wordt gevoerd. Maar het zijn toch vooral kleine en gemarginaliseerde groepen en individuen die nog de systemische discussie voeren en werken aan het ontwerpen van andere perspectieven. Kortom, de neoliberale ideologie heeft zich grondig genesteld in het oordeelvermogen van burger en beleidsmens.

Belangentegenstellingen

Maar het gaat niet alleen om ideologie. Aan de genoemde mondiale problematieken zijn grote belangen verbonden. Belangen die in principe, en ook daadwerkelijk, leiden tot grote belangenconflicten. Neem de alsmaar verslechterende mondiale inkomensverdeling. Om die daadwerkelijk te bestrijden zullen maatregelen genomen moeten worden die ten koste zullen gaan van de (beleefde!) welvaart van grote aantallen mensen, waaronder de Nederlandse bevolking. Want het zijn wij die tot de twintig procent rijksten van de wereld behoren. Onze inkomens zullen onderworpen moeten worden aan maatregelen van inkomenshervdeling. Onze consumptie zal duurder gaan uitvallen, alleen al omdat bij correcte beprijzing van goederen en diensten (dus alle sociale en ecologische kosten meerekenend) prijzen zullen stijgen. De vrijheid van consumptie zal ook beperkt worden op grond van toewijzingssystemen die uitgaan van een “eerlijk-aarde-aandeel”. Natuurlijk, tegenover deze waardering van belangen van grote bevolkingsgroepen staan ook andere. Zo zal een beleid van verduurzaming op de langere termijn betere bestaansperspectieven bieden dan de op dit moment voortgaande ecocycle. Ook zal eerlijker verdeling van welvaart en inkomens de kans op grootschalige conflicten en zelfs oorlogen kunnen verkleinen. Kortom, als het om belangenconflicten gaat, gaat het om meerduidige en zelfs tegenstrijdige belangen. Dat neemt niet weg dat hier conflictueuze belangen een rol (kunnen) spelen.

Dat geldt ook en misschien nog meer voor belangen van ondernemingen of verbanden van ondernemingen. Neem als voorbeeld het fenomeen van de *illicit financial flows* vanuit de ontwikkelingslanden. Dit is een belangrijke factor in de veroorzaking van armoede en ongelijkheid, de financiële stromen van Zuid naar Noord (de “omgekeerde ontwikkelingshulp”) zijn groter dan de omgekeerde stromen, inclusief de ontwikkelingshulp. Voor een belangrijk deel worden die stromen veroorzaakt door de manieren van interne verrekenprijzen zoals gehanteerd door transnationale ondernemingen. Uit oogpunt van sociale rechtvaardigheid zou aan dit fenomeen een einde moeten worden gemaakt. Maar dat streven botst met de belangen van de betreffende ondernemingen. Want het zal schade toebrengen aan hun winstposities. Een ander voorbeeld: alleen al vanwege de overbelasting van de aardse biocapaciteit is het van groot belang dat het materiële verbruik in landen als Nederland drastisch wordt verminderd. Deels gaat het daarbij om invoering van andere manieren van produceren, bijvoorbeeld verduurzaming van de energieproductie. Maar voor een belangrijk deel gaat het ook om het direct inperken van de materiële consumptie die wat betreft Nederland met ruim tweederde moet krimpen. Dat botst echter met het noodzakelijke streven van ondernemingen om hun productie en dus ook hun afzet te maximaliseren. Zonder groeiende afzet zijn ondernemingen gedoemd, in de voortdurende concurrentieslag, verliezen te lijden, en zelfs op te houden te bestaan. Vandaar het continue streven om via marketing of via andere wegen hun afzet te vergroten, ook in geval het nauwelijks of niet leidt tot reële behoeftebevrediging als gevolg van het afnemend grensnut van meer consumptie. Met bedrijven valt goed te praten over

verduurzaming. Maar dat steeds onder de conditie dat hun afzet kan blijven of zelfs groeien. Geen enkele onderneming zal er voor pleiten om hun producten en diensten niet af te nemen. Hoezeer men zich op ecologische en sociale gronden kan verheugen in het wereldwijd dalende consumentenvertrouwen, wereldwijd ook wordt er hard gewerkt om dat vertrouwen weer te sterken vanwege redenen van economische (BBP) groei en werkgelegenheid. Unilever zal blijven proberen om de afzet van ijsjes te maximaliseren, ondanks dat daartegen zich argumenten van gezondheid, ecologie en afnemend grensnut verzetten.

Nu wordt nogal eens het argument van de gelijke speelvelden aangevoerd. Daarmee wordt bedoeld dat als overheden gelijke condities opleggen aan alle ondernemingen, bijvoorbeeld verbodsbepalingen vanwege eisen van verduurzaming of redenen van sociale rechtvaardigheid (als een duidelijk minimumloon), dat dan het bedrijfsleven zich goed kan vinden in een breed beleid. In abstracto een geldig argument. In de praktijk echter kleven hieraan duidelijke beperkingen. Een daarvan is dat een gelijk speelveld met ongelijke spelers ten koste gaat van de minder sterke spelers. Een voorbeeld daarvan zijn vrijhandelsregelingen opgelegd aan de gehele agrarische sector. Kleine boeren die minder gebruik kunnen maken van schaalvoordelen dan de grote broers van de *agribusiness* komen dan in een extra kwetsbare positie, en dat ondanks dat het in stand houden van het kleinbedrijf op andere gronden van groot belang geacht kan worden, bijvoorbeeld vanwege sociale omstandigheden als voedselzekerheid. Zo kunnen gelijke speelveldcondities voor ongelijke spelers tot ongelijke uitkomsten leiden.

Een tweede beperking is dat aan een regeling van gelijk speelveld afdwingbare bepalingen verbonden (moeten) zijn. De regels moeten ook voldoende krachtig zijn (en voldoende effectief gehandhaafd!) om de relevante maatschappelijke doelen te realiseren binnen de afgesproken randvoorwaarden. En dan doet zich het probleem voor dat ondernemingen alleen al door hun kracht (zie het voorbeeld van de zogenoemde systeembanken) de mogelijkheid hebben tot uitoefening van zware druk op overheden om voor hen die regelingen te mitigeren. Een bekend voorbeeld is dat van de grootverbruikers van elektriciteit die profiteren van lage tarieven. Initiatieven om aan deze ongewenste subsidiëring een einde te maken botsen met de dreiging dat de betreffende ondernemingen het land zullen verlaten. Die mogelijkheid om naar elders te gaan speelt ook een rol bij de wereldwijde verlaging van vennootschap- en andere ondernemingsbelastingen. De ervaringen met *island hopping* bevestigen die tendens. Het hanteren van gelijke speelvelden heeft zeker zijn waarde bewezen, bijvoorbeeld als het gaat om veiligheidseisen in fabrieken. Tegelijkertijd moeten de mogelijkheden niet overschat worden.

Geglobaliseerde wereldeconomie

Er is sprake van een wereldeconomie die in verregaande mate geglobaliseerd is. Dat wil zeggen dat het steeds minder gaat om het naast elkaar bestaan van nationale economieën, steeds meer om een wereldwijd economisch stelsel waarbinnen alle bedrijven en overheden en alle burgers in één bepalend en concurrentieel systeem functioneren. Nationaliteit speelt natuurlijk nog steeds een belangrijke rol, ook economisch. Maar in essentie is de wereldeconomie dé bepalende markt. Dat is des te meer vanwege de financiële globalisering. Daardoor is de wereldeconomie niet alleen nog verder geïntegreerd, maar ook gefinancialiseerd dus onderworpen aan de wetten van vooral de financiële markten. Maximalisering van in geld uit te drukken winsten is wereldwijd de meest bepalende kracht geworden. De wereld is het gezamenlijke speelveld van alle economische actoren.

Mondiale regelingen

Tegen deze achtergrond van het gemonialiseerde kluwen van zeer diverse en samenhangende problematieken en handelingsniveaus, en van tegengestelde ideologieën en belangen, stelt zich de vraag naar hoe om te gaan met de politieke en dringende noodzaak om tot wereldwijde en

op duurzaamheid en solidariteit gestoelde maatregelen te komen. Moet er zoiets als een mondiaal bestuur worden ontwikkeld? Moet er primaat gegeven worden aan wereldwijd werkende en bepalende instellingen belast met het reguleren van de gewenste transitie? De noodzaak is er, maar de werkelijkheid van de internationale politiek doet toch twifelen aan de rationaliteit van het zoeken naar mondiale regelingen. Tot die praktijk hoort ook de ervaring tot op heden met mondiale instellingen. Geen misverstand, er zijn goede ervaringen, zeker bij de VN, waaronder diverse vormen van effectieve ontwikkelingshulp, enkele vredesoperaties, het bemiddelen bij de totstandkoming van vredesakkoorden, en het bieden van mondiale fora om op zijn minst tot een onderzoek van de mondiale problematieken te komen en de meningsvorming daaromtrent te stimuleren. Zie bijvoorbeeld de uitstekende jaarlijkse rapportages over de stand van de wereld door instellingen als het UNDP, de UNCTAD, de ILO, Unicef en UNEP. Ook is begin gemaakt met het treffen van mondiale akkoorden wat natuur en milieu aangaat, zie bijvoorbeeld het VN Raamverdrag inzake Klimaatverandering, en de VN Conventie over Biologische Diversiteit. Helaas is aan deze laatste akkoorden tot nog toe onvoldoend vervolg gegeven in nieuwe en verderstreckende akkoorden.

Tegenover de positieve ervaringen staan op economisch gebieden ervaringen die negatief zijn. Met name de in deze brochure besproken instellingen van de Wereldbank en het Internationale Monetaire Fonds hebben zich in de jaren zeventig en tachtig ontwikkeld tot de dragers van de mondiale neoliberale ideologie, en hebben hun machtspositie gebruikt om op basis van die ideologie ontwikkelde instrumenten in de vorm van structurele aanpassingsprogramma's – SAP's op te leggen aan ontwikkelingslanden. Daar komt bij dat er al decennialang discussie is over het democratisch gehalte van deze instellingen. Op beide terreinen zijn in dit millennium verbeteringen gekomen. Zelfs is van binnen uit deze instellingen afstand genomen van de rigide regimes van de SAP's. Ook is begin gemaakt met aanpassing van de stemverhoudingen binnen deze instellingen. Maar een echte breuk met de neoliberale denkbeelden is nog niet te signaleren. Een derde voor de wereldeconomie cruciale instelling, namelijk de WTO, blijkt een onverholen voorstander en uitvoerder van de neoliberale economische opvattingen. In het verlengde daarvan hebben vooral de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika een politiek ontwikkeld van het sluiten van vrijhandelsakkoorden met groepen van ontwikkelingslanden die nu niet bepaald positief uitwerken op de economieën van laatstgenoemde landen. Daar komt bij dat door de neoliberalisering van de laatste decennia steeds meer maatschappelijke terreinen via ingrepen als privatisering, deregulering, liberalisering en marktwerking onttrokken zijn aan de beslissingsmacht van overheden. Kortom, de perspectieven van mondiale regelingen gericht op mondiale duurzaamheid en solidariteit zijn zeker in economisch opzicht zeer twijfelachtig.

Zonder mondiale tegenbewegingen geen mondiaal bestuur

Moet dan de conclusie zijn af te zien van mondiale regelingen? Er zijn enkele ontwikkelingen en posities die in deze richting gaan, althans de mondiale afhankelijkheid van lokale en nationale samenlevingen op zijn minst willen mitigeren. Zo zijn al in de jaren tachtig voorstellen gedaan om te komen tot *de-linking* op economisch gebied. Dat idee komt ook terug in pleidooien tot deglobalisering. In het verlengde van dit laatste zijn er voorstellen te komen tot regionalisering, op interstatelijk nivo (als de MERCOSUR) of binnen landen waaronder het lokale niveau. Op dit laatste gebied zijn ook in Nederland vele initiatieven gericht op het smeden van lokale en regionale verbanden en praktijken, waaronder regionale voedselvoorziening, lokale (complementaire) geldsystemen, regionale energievoorziening, nieuwe vormen van onderlinge verzekeringen (als de "broodfondsen"), en kringloopactiviteiten. Dat zijn allemaal zeer te waarderen initiatieven, zij maken duurzaamheid en solidariteit tot dagelijkse praktijk. Dat neemt niet weg dat het gros van de problematieken van onduurzaamheid en onrechtvaardigheid een

zwaar mondiaal stempel hebben, en door grote urgentie worden gekenmerkt. Die vereisen dan ook mondiale regelingen, en op zo kort mogelijke termijn.

Dit leidt tot het eerder in deze brochure geconstateerde dilemma: mondiale regelingen zijn noodzakelijk maar worden te gemakkelijk ondergeschikt gemaakt aan specifieke belangen van bepaalde staten of ondernemingen, en worden geïmplementeerd op een wijze die de oplossing van deze problemen ondergeschikt maakt aan “de markt” of zelfs instrumenten als *greenwashing* en *bluwashing* mogelijk maakt. Voor dat dilemma is er slechts één oplossing. Er is bittere noodzaak van krachtige mondiale tegenbewegingen die de meningsvorming over en de implementatie van mondiale regelingen van duurzaamheid en solidariteit kritisch blijven volgen en een tegenwicht blijven bieden voor krachten die tot het tegenovergestelde leiden. Globalisering van bovenaf vereist gelijktijdige globalisering van onderop.

Over de auteurs

Geske Dijkstra is hoogleraar *Governance and Global Development* aan de Afdeling Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Rolph van der Hoeven is hoogleraar *Employment and Development Economics* bij het *International Institute of Social Studies (ISS)*, Erasmus Universiteit (EUR).

Kees Hudig is hoofdredacteur van www.globalinfo.nl, coördinator van het debatprogramma *Real World Economics (UvA/CREA)*, en lid van PDSE

Lou Keune was universitair hoofddocent Ongelijke Ontwikkeling aan de Universiteit van Tilburg, werkt daar nu als onderzoeker, en is adviseur van PDSE

Francine Mestrum doceerde lang aan het HIVT / RUCA (thans Hogeschool Antwerpen). Zij was lector aan de *Université Libre de Bruxelles*, en gastdocent aan de Universiteit Gent. Zij is lid van de Internationale Raad van het Wereld Sociaal Forum, en voorzitter van *Global Social Justice*.

J.B. (Hans) Opschoor is emeritus-hoogleraar Milieueconomie (VU) en *Economics of Sustainable Development (International Institute of Social Studies, EUR)*, en lid op persoonlijke titel van het *VN-Committee for Development Policy*, en adviseur van PDSE.

Myriam Vander Stichele is *Senior Researcher* bij de Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen - SOMO, en *Associate Fellow* bij het *TransNational Institute - TNI*.



Internationale Ontwikkeling en Mondiaal Bestuur - Noodzaak, opties en dilemma's

Mondiale reguleringen zijn onvermijdelijk. Dat is de centrale conclusie van dit boek. En dat ondanks dat in praktisch alle bijdragen zeer kritisch wordt ingegaan op de wijze waarop op dit moment de wereldeconomie gereguleerd wordt.

Vanaf het begin van het denken over ontwikkeling in en na de Tweede Wereldoorlog zijn er (soms heftige) discussies en acties om te komen tot een duurzame en rechtvaardige wereldeconomie. In toenemende mate werden die gevoed door mensen en bewegingen uit ontwikkelingslanden. Enkele decennia na dat begin was er, vastgelegd in een VN-resolutie van 1 mei 1974, het besef dat een rechtvaardige ontwikkeling een Nieuwe Internationale Economische Orde (NIEO) vergde die verder moest gaan dan de internationale instituties die feitelijk waren ontstaan (Verenigde Naties, GATT, Wereldbank, Internationaal Monetair Fonds, et cetera).

Sindsdien is het enthousiasme voor mondiale reguleringen flink bekoeld. Dat heeft te maken met verschillende oorzaken, waaronder het falen van instituties als de Wereldbank en het Internationale Monetair Fonds, het ondemocratische karakter van verschillende instellingen, de overheersing van neoliberale vormen van (de-) regulering, en vooral het verergeren van mondiale vraagstukken als de voortgaande ecocide en de toenemende ongelijkheid in inkomens.

En toch is mondiale regulering op verschillende gebieden onvermijdelijk. Want de problemen waar de mensheid nu voor staat zijn mondiaal van karakter en vereisen naast vele lokale initiatieven ook een mondiale aanpak. Maar dat mag alleen onder dwingende condities, waaronder een sterke en mondiale beweging-van-onderop die het globale beslissingsproces zeer kritisch blijft volgen en zich actief inzet voor werkelijk duurzame en solidaire vormen van mondiaal bestuur.

Aan deze publicatie van het Platform Duurzame en Solidaire Economie werkten mee: Geske Dijkstra (o.m. hoogleraar Erasmus Universiteit Rotterdam), Rolph van der Hoeven (o.m. hoogleraar Institute of Social Studies), Kees Hudig (o.m. hoofdredacteur www.globalinfo.nl), Lou Keune (o.m. onderzoeker Universiteit van Tilburg), Francine Mestrum (o.m. lid van de Internationale Raad van het Wereld Sociaal Forum), Hans Opschoor (o.m. lid van het VN-Committee for Development Policy) en Myriam Vander Stichele (o.m. Senior Researcher bij de Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen – SOMO).
Martijn Jeroen van der Linden, coördinator van PDSE, schreef het voorwoord.



Brochure Mondiaal Bestuur van Platform Duurzame en Solidaire Economie is in licentie gegeven volgens een Creative Commons Naamsvermelding-NietCommercieel-GelijkDelen 3.0 Unported licentie.