

Armoedestrategie moet handelsbeleid sturen, niet andersom

Ted van Hees

Coördinator EURODAD,
samenwerkingsverband van ruim 40 ontwikkelingsorganisaties in 16
Europese landen

Minister Herfkens vraagt zich af hoe de globalisering zo te sturen dat de allerarmste landen (of mensen?) ervan profiteren. Haar antwoord, kort samengevat: stimulering van de export, hetgeen leidt tot economische groei en via belastinginkomsten tot ontwikkeling. Vreemd genoeg ontbreekt in haar verhaal geheel die andere hoeksteen van Herfkens' beleid, de nationale armoedebestrijdingstrategie, de poverty reduction strategy (PRS). Twee jaar geleden verwelkomde minister Herfkens evenals veel van haar collegae, die omslag in internationaal ontwikkelingsland: voortaan zou de in de landen zelf ontworpen strijdplannen tegen de armoede het uitgangspunt van ontwikkelingssamenwerking worden. Zo'n plan moest tot stand komen met actieve participatie van de organisaties van de armen en andere maatschappelijke groeperingen. Zo'n plan zou het hele beleid, inclusief het macro-economische beleid, waarvoor het IMF pleegde te 'zorgen', en ook het structureel aanpassingsbeleid (gestuurd door IMF en Wereldbank), moeten doordeseemen. Goed macro-economische beleid streeft bijvoorbeeld naar lage inflatie, een gering begrotingstekort of een stabiele wisselkoers. Structurele aanpassingsbeleid behelst deregulering, privatisering of liberalisering.

Wat ik nu niet begrijp is dat handelsbeleid niet dezelfde behandeling krijgt. Wees consequent als je nationale plannen tot armoedebestrijding tot fundament van je beleid verheft. Het is van tweeën een: staat de armoedestrategie, die 'van binnenuit' wordt bepaald, voorop? Of toch het internationale handelsbeleid, dat 'van buitenaf', namelijk in het kader van de WTO, pleegt te worden opgelegd? Dit verschil in uitgangspunt leidt namelijk mogelijk tot verschillende conclusies voor het internationale handelsbeleid. Het vooropstellen van nationale armoedebestrijding kan tot een strategie leiden van geleidelijke opening van de markt en zelfs waar nodig (tijdelijke) protectie om kwetsbare sectoren van de economie vooralsnog te beschermen tegen concurrentie die deze sectoren anders zou wegvagen. Dat kan evengoed samengaan met de door Herfkens voorgestelde volledige openstelling van markten in het Noorden, die inderdaad de exportkansen van ontwikkelingslanden kan verbeteren. Voor van buitenaf afgedwongen liberalisering van kapitaalverkeer en dus de mogelijkheden voor buitenlandse investeerders geldt hetzelfde. Alleen als het nationale bankwezen daar klaar voor is en aan andere nationale financiële voorwaarden is voldaan, zal zo'n opening van de markt gunstig

zijn voor het land. Onderzoek over instroom van kapitaal in de jaren negentig heeft uitgewezen dat zulk geld na zeer snelle winsten even snel weer is verdwenen. Relatief gezien, in relatie tot de omvang van de economie, kwam toen in landen als Uganda, Zambia en Zimbabwe, meer kapitaal binnen dan in Zuidoost Azië op het hoogtepunt van zijn boom, maar droeg het niet bij aan de ontwikkeling van die landen omdat het even snel weer was verdwenen. Ook hier geldt dat nationale criteria richtinggevend moeten zijn voor financiële marktopening, en niet andersom. Dat is een van de wijze lessen uit de Azië crisis van 1998. De minister moet dus een keuze maken, ofwel haar armoedestrategie consequent doorvoeren en daarmee echt kleur bekennen, ook als dat dit tot een minder open handelsbeleid leidt in de armste landen. Ofwel erkennen dat handelsliberalisering een geheel andere doelstelling dan armoedebestrijding dient.

Daarmee zijn we bij het tweede probleem in Herfkens redenering, namelijk de veronderstelde logica dat liberalisering via vergrote export tot economische groei en daarmee ontwikkeling leidt. Dat kan, maar dat hoeft niet. Juist veel van de armste landen, met veelal dezelfde agrarische exportproducten (koffie, katoen, enz.) slaagden er in de jaren 80 en 90 in hun exportvolume te vergroten, maar dit werd door prijsdalingen van die op de wereldmarkt komende extra volumes vaak meer dan tenietgedaan. Het Aziatische 'wonder' in de jaren zeventig heeft juist laten zien dat een (inderdaad) sterke, actief ingrijpende overheid via subsidiering van de export en afscherming van de binnenlandse markt kwetsbare economieën de sprong voorwaarts kan laten maken. De binnenlandse markt kan dan open als de economie sterk genoeg is om de concurrentie met buitenlandse ondernemingen en importen aan te gaan.

Het derde probleempunt is dat minister Herfkens de indruk wekt armoedebeleid hoofdzakelijk als sociaal beleid te zien, of meer nog als sociaal vangnetbeleid. Daar waar armen (of arme landen?) als gevolg van globalisering uit de boot (dreigen te) vallen, komt zij met haar ontwikkelingsinspanning. Het probleem is dat het dan vaak al te laat is. De uitdaging is nu juist om armoedestrategieën te integreren met de 'harde', macro-, structurele beleidsterreinen (waaronder dus ook handel valt). Een voorbeeld: enkele jaren terug droeg het IMF het Ministerie van Financiën in Mozambique op de inflatie te verlagen en 'dus' overheidsuitgaven terug te dringen om een nul begrotingstekort te halen. Boerenorganisaties kwamen daarover in gesprek met regering en IMF. Een boer uit het achterland zei dat, als de regering nu juist geld uitgeeft voor de wegen die ons in staat stellen onze producten naar de markt te brengen, dan kunnen we op die markt concurreren en dat is ook goed voor lagere prijzen. Ook boeren hebben dus verstand van macro-economie als je maar naar ze wilt luisteren. Het alternatief is dus economische ontwikkeling en inkomen voor die boeren, in plaats van sociale vangnethulp. Bovendien maakt het arme boeren, of - meer algemeen - armen van object tot subject van het beleid. Kortom, de minister zal duidelijker keuzes moeten maken, liefst samen met haar Westerse collega's, voor een even gedreven war on poverty, waarbij

participatieve armoedebestrijding vanuit een nationaal perspectief centraal staat en de moeilijke 'harde' beleidsterreinen worden geïntegreerd.

Ontleend aan: <http://www.handelskansenvoorarmen.nl/>
november 2001