

Hoe vertaalt de VN 'menselijke ontwikkeling'?

Francine Mestrum

Medewerkster aan het Centre d'études pour l'Amérique Latine - Institut de Sociologie Université Libre de Bruxelles

In de publicaties van het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties is de invulling van het begrip 'menselijke ontwikkeling' de laatste jaren geëvolueerd van een economische naar een meer sociale. Deze sociale invulling wordt echter begrepen als 'armoedebestrijding'; en dat is een serieuze beperking.

In 1990 publiceerde het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNDP) zijn eerste verslag over de 'menselijke ontwikkeling' in de wereld. Het was de uitdrukkelijke bedoeling een nieuw concept uit te werken dat afstapt van het zuiver economisch en cijfermatig denken over ontwikkeling. Voor de UNDP kan de groei van het nationaal inkomen - lange tijd het belangrijkste of het enige ontwikkelingscriterium - niet meer zijn dan een middel in dienst van een doel dat maar al te vaak wordt vergeten: het welzijn van de mensen. Sinds 1990 zijn nog zeven andere verslagen gepubliceerd waarin het concept telkens verder wordt uitgewerkt en bijgesteld, aangezien de 'menselijke ontwikkeling' een evolutief concept en een nieuw model wil zijn (1994: 3; 1995: 13, 131, 134; 1996: iii) dat tekortkomingen van het concept van economische ontwikkelingen opvangt. In dit artikel wil ik deze benadering onder de loep nemen. Aan de hand van teksten ga ik na in hoeverre 'menselijke ontwikkeling' inderdaad een uitweg kan bieden voor de impasse waarin het theoretisch denken over ontwikkeling zich sinds de jaren '70 bevindt. In het licht van de grote armoede in de derde wereld en van de mislukte revolutionaire projecten kan van ontwikkeling niet langer dezelfde wervende en mobiliserende kracht uitgaan als dertig jaar geleden.

Meer en meer wordt ontwikkeling verward met mondialisering en/of humanitaire interventies. Om het concept van 'menselijke ontwikkeling' te ontleden, wil ik nagaan wat voor definities de teksten aanreiken, wat de implicaties ervan zijn, en hoe dit al dan niet aansluit bij het VN-ontwikkelingsdenken van de afgelopen decennia [1].

Menselijke ontwikkeling

De kernidee van de UNDP kan worden samengevat in één enkele zin: menselijke ontwikkeling is het proces waardoor de waaier van mogelijkheden voor de mensen vergroot (1990: 1; 1991: 1; 1995: 13; 1996: 55). Bij die mogelijkheden staan de levensverwachting, een goede gezondheid en scholing op de eerste plaats, samen met de nodige middelen voor een degelijke levensstandaard. Daarnaast spelen ook mensenrechten, politieke vrijheid en waardigheid een grote rol. De doelstelling van elk ontwikkelingsproject moet erin bestaan een klimaat te creëren waarin de mensen een kans krijgen hun potentieel te ontwikkelen. Rijkdom kan dus geen doel op zich zijn, doch slechts een middel om het hogere doel van menselijk welzijn te bereiken. Ter verantwoording van dit offensief tegen het economisme in het ontwikkelingsdenken gaat de UNDP te rade bij de grote economische denkers zelf: van Antoine Lavoisier en Frans Quesnay tot

Adam Smith, David Ricardo, Robert Malthus, Karl Marx en John Stuart Mill (1990: 9; 1994: 14; 1995: 134; 1996: 50). De achterliggende filosofie van de UNDP is uitdrukkelijk Kantiaans en stelt de mens als ultiem doel van elke activiteit (1990: 9; 1996: 50). De UNDP vindt dus niets nieuws uit, maar herinnert terecht aan wat de uitgangspunten van het ontwikkelingsdenken moeten zijn. Op een ogenblik dat het sociale drama van het stabiliseringsbeleid en structureel aanpassingsbeleid door niemand kan worden geloochend, is dit meer dan welkom.

Zonder de middelen te verwaarlozen is menselijke ontwikkeling dus vooral gericht op het doel van de ontwikkeling: de mensen en hun behoeften, hun potentieel en hun zelfbeschikking. Deze omkering van de prioriteiten is meer dan retoriek, want de traditionele concepten van groei, sociaal beleid, samenwerking en veiligheid staan ermee op de helling. Menselijke ontwikkeling is ontwikkeling voor het individu - wat betekent dat de economische groei een ruime basis moet hebben - en met het individu - wat een democratische en participatieve benadering impliceert. Tegelijk moet ontwikkeling duurzaam zijn. Dat betekent dat de belangen van de huidige en de toekomstige generaties gevrijwaard moeten worden. Deze duurzaamheid geldt trouwens niet enkel voor het leefmilieu. Op de keper beschouwd, zo stelt het verslag van 1994 (1994: 4), is menselijke ontwikkeling gericht op mensen, op werkgelegenheid en op de natuur. Volgens het verslag van 1995 (1995: 14) draait menselijke ontwikkeling rond vier wezenlijke bestanddelen: productiviteit, sociale rechtvaardigheid, duurzaamheid en 'empowerment' van mannen en vrouwen. De mensen moeten kunnen deelnemen aan de processen die inkomen creëren en toegang krijgen tot betaald werk. Ze moeten gelijke kansen krijgen. Alle vormen van kapitaal - materieel, menselijk, natuurlijk - moeten worden vernieuwd. Meer nog dan het voorwerp moeten de mensen ook het onderwerp van ontwikkeling worden. Ze moeten ten volle kunnen deelnemen aan de besluiten en de processen die hun levensloop bepalen. Dit laatste punt is uitermate belangrijk voor vrouwen aangezien zij het slachtoffer zijn van allerhande vor-

men van discriminatie.

Menselijke ontwikkeling is uitermate politiek

In feite kan de boodschap van de UNDP in drie punten worden samengevat.

Economische groei is geen doel op zich en mondt niet spontaan uit in menselijke welzijn. Deze vaststelling duidt het grote belang aan van de *Index voor Menselijke Ontwikkeling*, hoe onvolmaakt die ook is. Hij toont immers aan dat een hoog nationaal inkomen niet gelijk staat met een hoge graad van menselijke ontwikkeling. Tegelijk zijn er landen met een relatief laag inkomen die een meer dan behoorlijk peil van menselijke ontwikkeling hebben verwezenlijkt. De ranglijst in termen van menselijke ontwikkeling ziet er dan ook heel anders uit dan die in termen van BNP. De Verenigde Staten zakt 17 plaatsen, Saoedi-Arabië zakt niet minder dan 43 plaatsen. Sri Lanka daarentegen klimt 45 plaatsen, Cuba en Costa Rica elk 26.

De correlatie tussen inkomenspeil en menselijke ontwikkeling is positief, maar ver van volmaakt. De meeste arme landen hebben echter wel voldoende middelen om de levensstandaard van hun bevolking sterk te verbeteren. Het volstaat de overheidsuitgaven te herschikken, voornamelijk door de militaire uitgaven te vermindern en door de sociale uitgaven in eerste instantie te richten op de armen. Om de armste landen te helpen zou de internationale steun eveneens geherstructureerd moeten worden in functie van de sociale behoeften, en de politieke wil van de betrokken landen om de menselijke ontwikkeling te bevorderen.

Menselijke ontwikkeling is dus voor alles een kwestie van politieke wil. Ze is een onontbeerlijke voorwaarde om de fundamentele doelstellingen van de internationale gemeenschap te verwezenlijken, met name vrede, mensenrechten en sociale integratie. Menselijke ontwikkeling is dus een uitermate politiek project dat niet aan de grillen van de markt kan worden overgelaten, maar waarin de overheid een eersterangsrol moet spelen.

Krachtlijnen van de Verenigde Naties

Aan de hand van deze gedachtengang kan

ook het ontwikkelingsproces worden uitgetekend zoals het door de UNDP wordt voorgesteld.

De eerste krachtlijn en de bestaansreden van menselijke ontwikkeling is de vertaling van economische groei in menselijk welzijn; dit is de mogelijkheid voor individuen om te investeren in de ontwikkeling van hun capaciteiten als doel op zich (1991: iii). Deze benadering verschilt van wat in de jaren '70 de 'basisbehoeften' werd genoemd. Het is niet enkel de bedoeling de armsten van goederen en diensten te voorzien, maar tevens hun potentieel te ontwikkelen (1995: 14). Ze wijkt ook af van de theorie van het 'menselijk kapitaal' die van de mensen slechts een instrument in dienst van de economische groei wil maken. De UNDP geeft toe dat menselijke ontwikkeling ook nuttig is voor de groei en er in zekere zin ook een voorwaarde voor is. Vanaf het eerste verslag in 1990 wordt voortdurend gewezen op de enorme rentabiliteit van investeringen in menselijke ontwikkeling. Maar het concept is toch vooral gericht op het creëren van meer keuzemogelijkheden en kansen (1995: 3). Een verantwoordelijkheid die in eerste instantie bij de overheid ligt. Die moet zorgen voor een billijke toegang tot onderwijs en gezondheidszorg en voor het beëindigen van alle bestaande discriminatie.

De tweede krachtlijn is de productieve aanwending van de aldus ontstane capaciteiten. Het potentieel wordt immers verspild als het zich niet kan uitleven en ten dienste stellen (1990: 93). Dit impliceert banen en inkomens en dus ook een laagdrempelige groei met een hoge arbeidsintensiteit. Om dit te bereiken moet de overheid zorgen voor een kader waarin de markt correct kan functioneren en alle mensen - mannen en vrouwen - toegang krijgen tot de productiemiddelen (grond, krediet, bijvoorbeeld). Hierin hebben de overheid, de markt en de mensen zelf een gedeelde verantwoordelijkheid.

Met het evenwicht tussen deze twee aspecten van menselijke ontwikkeling - verdeling en productie - wil de UNDP de interactie tussen het 'voor' (het voorwerp) en het 'door' (het onderwerp) van menselijke ontwikkeling onderstrepen. Mensen moeten hun lot zelf in handen kun-

nen nemen. Dit moet aan menselijke ontwikkeling zijn holistische dimensie verlenen (1995: 34). Logisch gezien moet dit leiden tot een herstructurering van de macht en de op rechten berustende vrijheid voor alle mannen en vrouwen om zich een levensdoel uit te tekenen en deel te nemen aan alle politieke, economische, maatschappelijke en culturele beslissingen die hun leven beïnvloeden.

Ontwikkeling, mondialisering en armoedebestrijding

De uitgangspunten van het UNDP-denken mogen dan niet echt nieuw zijn; hun belang schuilt ontegensprekelijk in het feit dat ze ook hard gemaakt worden met analyses, statistieken en concrete voorstellen die in een coherent kader worden ingepast. Elk verslag van de UNDP geeft een beter inzicht in de maatschappelijke realiteit van de arme en de rijke landen. Als deze gegevens worden verspreid met het morele gezag van de Verenigde Naties als ruggensteun, kan geen enkele beleidsman of -vrouw er nog aan voorbij gaan. Voor de sociale bewegingen leveren ze erg nuttige strijdargumenten. Zo werd in het verslag van 1995 aangetoond dat geen enkel land ter wereld zijn vrouwen even goed behandelt als zijn mannen. In 1992 werden de vele tegenstrijdigheden van de wereldmarkt blootgelegd en aangetoond dat, mocht hij echt vrij zijn, de arme landen 500 miljard \$ per jaar meer zouden verdienen. Dit is tien keer zo veel als de buitenlandse hulp die ze elk jaar krijgen. In het verslag van 1996 stonden dan weer schokkende cijfers over de toenemende ongelijkheid in de wereld. Een kwart van de wereldbevolking leeft in armoede; maar er is minder dan 0,5% van het wereldinkomen nodig om ze uit te roeien... [2].

De meeste voorstellen van de UNDP vinden hun oorsprong in de bewustwording, eind jaren '60, van de sociale dimensie van ontwikkeling. Deskundigen en internationale ambtenaren van de Verenigde Naties, de Wereldbank en de Internationale Arbeidsorganisatie legden toen de klemtoon op de inkomensverdeling en de bevrediging van de basisbehoeften. Men stelde toen al vast dat 20 jaar 'ontwikkelingssamenwer-

king' de kloof tussen arm en rijk nog had vergroot. In 1978 al werd een vorm van mondiale belasting voorgesteld, de zogenaamde 'Tobintaks', evenals in het Brandt-verslag van 1983. Deze en vele andere aantrekkelijke ideeën werden echter in de koelkast gestopt toen het tijdperk van de structurele aanpassing en de heerschappij van de financiële instellingen aanbrak. Het is zeer belangrijk dat nu de sociale dimensie van ontwikkeling opnieuw aan bod kan komen, zeker wanneer ze vertaald wordt in realistische en haalbare voorstellen voor een betere politieke, economische en sociale regulering op wereldvlak. Het voorstel voor een mondiaal systeem van sociale bescherming (1994: 6; 1996: 11) en voor een hervorming van de wereldorganisaties (1992: 86; 1994: 88), met inbegrip van het IMF en de Wereldbank, gaan in de richting van een 'global governance', een wereldbestuur dat meer en meer noodzakelijk wordt geacht om het proces van mondialisering onder controle te krijgen.

Mensvriendelijke markt

Economische ontwikkeling is voor de UNDP slechts een middel om menselijke ontwikkeling te verwezenlijken. Toch valt het op dat de organisatie geenszins twijfelt aan de potentiële weldaden van het bestaande economische systeem. Economische groei vindt men onontbeerlijk om de duurzaamheid van menselijke ontwikkeling veilig te stellen. Die groei moet dan wel 'mensvriendelijk' zijn in een eveneens 'mensvriendelijke' markt (1993: 34; 1996: 3) en dus aan heel veel mensen werk en inkomen bieden. Maar alle voorstellen gaan in de richting van méér markt. De UNDP pleit voor de ontwikkeling van de informele sector en van micro-bedrijfjes. Die kunnen zeker inkomen creëren, maar zijn per definitie moeilijk te integreren in een nationaal ontwikkelingsprogramma. Enige garantie op een billijk inkomen en respect voor sociale rechten bieden ze evenmin. Wellicht komt het door de pragmatische ingesteldheid van de UNDP dat men zich beperkt tot het aanklagen van de dysfuncties van de wereldmarkt zonder de liberalisering en de deregulering zelf met de vinger te wijzen. Zo krijgen ook de maatschappelijke uit-

sluiting en de ecologische duurzaamheid een belangrijke plaats toebedeeld, maar over de productie (waar, wat, hoe?) worden geen vragen gesteld. Een andere opmerkelijke leemte is het feit dat in het nieuwe institutionele kader dat de UNDP voor de wereldorganisaties schetst, de ILO slechts een marginale plaats krijgt toebedeeld. Werk wordt beschouwd als een recht, maar op het probleem van het loonpeil en de arbeidsvoorwaarden wordt niet dieper ingegaan.

In feite koppelt de UNDP een economisch fatalisme ('de realiteit') aan een politiek en maatschappelijk voluntarisme (1992: 43). Men gelooft niet in een 'trickle down-mechanisme'. Maar ook het idee van een aan de ontwikkelingsbehoeften aangepast economisch beleid werd begraven, en daar was het ontwikkelingsdenken vanaf de jaren '50 toch op gebaseerd. Om steriele tegenstellingen te vermijden ("de vuilnisbakken van de geschiedenis zitten vol grote wereldprojecten" (1992: 9)), gaat men op zoek naar oplossingen binnen het kader van de heersende ideologie die men als een boomerang terugkaatst. Als de markt energie vrijmaakt, dan moet hij dat overal en voor iedereen doen. Als economische groei moet, dan moeten ook de armen er kunnen aan meedoen en er hun deel van krijgen. Als vrijhandel een bron van rijkdom is, dan moeten de rijke landen hun grenzen openstellen voor de producten van arme landen. Als de grenzen moeten verdwijnen voor goederen, dan ook voor mensen die willen migreren. Als democratie de norm wordt, dan moet men verder willen gaan dan periodieke verkiezingen. Als ontwikkeling een mensenrecht is, dan moet men beginnen met de uitroeiing van de armoede die er een miskenning van is.

Verschuiving naar armoedebestrijding

Het project voor menselijke ontwikkeling moet kunnen gelden voor de hele wereld; voor arme en voor rijke landen. Bij elk onderwerp dat wordt aangesneden doet de UNDP een opmerkelijke inspanning om te wijzen op de onderlinge samenhang om aan te tonen dat de meest schrijnende problemen in het algemeen belang moeten worden aangepakt. Daarom mag menselijke ontwikkeling niet beperkt blijven tot het

sociale beleid en evenmin tot het lenigen van de meest extreme armoede. Herhaaldelijk wordt erop gehamerd dat menselijke ontwikkeling een ruim en omvattend concept wil zijn. Maar helaas vindt men nergens in de teksten enige aanzet tot een economisch of sociaal beleid dat 'de waaier van mogelijkheden' vergroot van zodra men boven de armoedegrens zit. Het valt dan ook niet te verbazen dat er ondanks alles jaar na jaar een geleidelijke verschuiving plaatsvindt van ontwikkeling naar armoedebestrijding. Op de VN-top over sociale ontwikkeling in 1995 in Kopenhagen werd aan de UNDP een mandaat gegeven om de werkzaamheden van de VN voor de uitvoering van het actieplan te coördineren. Op die top werden drie onderwerpen behandeld: armoedebestrijding, werkgelegenheid en sociale integratie. De UNDP heeft voor het eerste onderwerp geopteerd en er zijn 'job number one' (UNDP, 1996) van gemaakt. Zijn andere aandachtspunten moeten in dat kader worden ingepast. Het risico is dus niet onbestaande dat het concept van 'menselijke ontwikkeling' geen ruimere visie op ontwikkeling zal blijken te zijn, maar integendeel een verschraling ervan die beperkt blijft tot armoedebestrijding.

Deze verschuiving van ontwikkeling naar armoedebestrijding is wellicht inherent aan de behoefte van de UNDP om ontwikkeling te verzoenen met mondialisering. Hiervoor is 'ontwikkeling' in eerste instantie verhuisd van het niveau van de nationale staten naar dat van het individu. Het is op die manier dat men is ingegaan op de eis om meer aandacht te besteden aan de sociale dimensie van ontwikkeling. Ook sociale ontwikkeling kan natuurlijk perfect in nationale programma's en doelstellingen worden geformuleerd - wat de UNDP overigens voorstelt - maar de resultaten ervan moeten noodgedwongen individueel worden bekeken. Enkel op dat niveau kan de toepassing van een Kantiaanse benadering van ontwikkeling zin hebben en kan de valkuil worden vermeden van de gemiddelden die extreme ongelijkheden verbergen. Echter, in het ontwikkelingsproject dat na de tweede wereldoorlog tot stand kwam ging men ervan uit dat sociale ontwikkeling het min of meer spontane gevolg zou zijn van economische ont-

wikkeling. En dat laatste was gericht op industrialisering en economische zelfstandigheid, de onontbeerlijke tegenhanger van politieke onafhankelijkheid. Voor de jonge onafhankelijke staten was nationale ontwikkeling in de eerste plaats een kwestie van nationaal belang en nodig om hun status in de internationale gemeenschap te versterken. Het ontwikkelingsrecht dat de VN in de jaren '60 en '70 opstelde, had daarom in eerste instantie tot doel de in het *Handvest* verankerde 'soevereine gelijkheid tussen staten' vorm te geven, veel meer dan de humanitaire idealen van de VN te verwezenlijken. Het gebrek aan succes van de theorie van de 'basisbehoeften' in de arme landen zelf is hiervan een bevestiging [3] (Arndt, 1987). Vandaag moet de nieuwe aandacht die naar de sociale dimensie gaat wel in een andere context worden geplaatst. De economische crisis van de jaren '70, gevolgd door de crisis van de schuldenlast en het beleid van structurele aanpassing hebben de dromers van de 'nieuwe economische internationale orde' brutaal wakker geschud. Het proces van ontwikkeling en modernisering werd afgebroken omdat de rijke landen weigeren de meest flagrante onevenwichten op te ruimen. In die tijd spraken de internationale teksten over rechtvaardige grondstofprijzen, een betere ruilvoet en de soevereiniteit over de natuurlijke hulpbronnen. Vandaag zijn het de economische mondialisering en de liberalisering van de handel die de agenda bepalen, waardoor het voor de nationale staten bijna onmogelijk is een ontwikkelingsprogramma op te stellen dat daarvan afwijkt. De voorrang die de UNDP aan de sociale dimensie wil geven, lijkt dan ook te beantwoorden aan twee behoeften. Enerzijds zijn er de humanitaire doelstellingen die altijd aanwezig zijn in de VN-programma's. Anderzijds wordt rekening gehouden met de nieuwe 'realiteit' die het wereldgebeuren loskoppelt van de nationale sociale en politieke realiteit. De staat blijft weliswaar verantwoordelijk voor het sociaal beleid, maar enkel om in te gaan op individueel ervaren behoeften en dus niet langer in het kader van een programma gericht op nationale integratie die door de modernisering van de economie moet worden bevorderd. Vandaag zijn het niet

langer de landen die men wil ontdekken, maar de mensen zelf. Ontwikkeling wordt thans gepromoot als 'mensenrecht', wat ongetwijfeld een krachtig moreel instrument is in de sociale strijd, maar evenzeer niet te miskennen politieke gevolgen heeft voor het actieterrein van nationale staten [4].

Een tweede verklaring voor de verschuiving van ontwikkeling naar armoedebestrijding is terug te vinden in de grootste paradox die het programma voor menselijke ontwikkeling in zich draagt. De UNDP geeft aan ontwikkeling namelijk opnieuw een duidelijke politieke dimensie, maar herleidt die bijna onmiddellijk tot sociaal beleid. De verantwoordelijkheid van de overheid en het belang van de politieke wil worden bladzijde na bladzijde en jaar na jaar in de verf gezet. In het economisch beleid blijft deze verantwoordelijkheid echter beperkt tot het vrijmaken van de energie, of m.a.w. tot het dereguleren, privatiseren en decentraliseren. Op dit vlak wordt de staat permanent aan een negatieve pool van wilkeur, particuliere belangen, bureaucratie en zelfs corruptie gesitueerd. Aan de positieve pool bevindt zich het volk, arm en onbemiddeld, maar met een potentieel dat slechts moet vrijgelaten en ontwikkeld worden. Tussen beide bevindt zich de markt, 'onpersoonlijk' en 'neutraal'. Van zodra de deur tot die markt open gaat, ontstaat er groei en inkomen. In het sociaal beleid daarentegen wordt de verantwoordelijkheid van de staat in positieve termen verwoord. Hij moet zorgen voor onderwijs, gezondheidszorg en basisinfrastructuur... zelfs al kan de dienstverlening worden uitbesteed aan de particuliere sector of aan de lokale overheid. Tegelijk moet het sociaal beleid zich vooral richten tot de armen, tot diegenen die zonder de staat geen toegang zouden hebben tot de sociale dienstverlening (1991: 5). De staat heeft dus enerzijds geen mogelijkheid om zich te mengen in de economie, maar is anderzijds wel moreel verplicht zich in te laten met het lot van de armsten. Met andere woorden: de staat wordt gelijkgesteld met het sociaal beleid dat op zijn beurt wordt gelijkgesteld met armoedebestrijding. Het perspectief dat werd geboden door het project voor menselijke ontwikkeling, met name een economie in

dienst van de maatschappij dankzij een doelbewuste politiek en een participatieve inbreng van de bevolking gaat zo verloren in de overgang van de conceptuele benadering naar de concrete voorstellen.

Conclusie

Als het concept van menselijke ontwikkeling kan doordringen als nieuw ontwikkelingsmodel zal dit dus geenszins een echte breuk betekenen met het oude concept. Het kan wel worden gezien als een vervolmaking en zelfs een legitimering van economische ontwikkeling. De economische groei en de politieke modernisering worden niet op de helling gezet. Groei is het resultaat van een goed functionerende markt in een staat met efficiënte en zekerheid biedende instellingen. Er moet dringend voor gezorgd worden dat al diegenen die tot nog toe waren uitgesloten, thans een kans krijgen om deel te nemen aan die groei. De rangorde van prioriteiten wordt omgedraaid: enkel met politiek voluntarisme kan van sociaal beleid en ontwikkeling van het menselijk potentieel een doel op zich worden gemaakt. Dankzij de aldus ontstane capaciteit zullen al diegenen die tot nog toe uit de ontwikkelingsboot vielen eindelijk ook volwaardig kunnen meewerken aan het creëren van rijkdom. De sociale en menselijke dimensie van ontwikkeling knoopt dus weer aan bij het oude idee van menselijke vooruitgang zoals dat ook in de basistekst van de Volkenbond werd gehanteerd (Chemillier-Gendreau, 1988). De UNDP is er zeker in geslaagd het ontwikkelingsdebat in een nieuwe richting te sturen, maar heeft resoluut geopteerd voor een pragmatische aanpak. De internationale machtsverhoudingen en de lessen uit het verleden zijn de leidraad. Het resultaat is echter wel een jojo-beweging van moedige analyses, realistische voorstellen en oplossingen die zwijgen over wat bedoeld wordt: een stille stap achteruit in het denken over ongelijkheid en herverdeling. De band tussen beide wordt grotendeels verbroken en vervangen door de bijdrage die de armen zelf moeten leveren tot groei en ontwikkeling [5].

Teksten van internationale instellingen zijn altijd wel ambivalent en veelduidig, aangezien

heel wat tegenstrijdige meningen met elkaar moeten worden verzoend en met heel uiteenlopende gevoeligheden rekening moet worden gehouden (Bourdieu, 1982; Smouts, 1997). Ook de teksten van de UNDP kunnen heel uiteenlopend geïnterpreteerd worden, zodat geenszins kan worden vooruitgelopen op het ontwikkelingsbeleid noch op het resultaat van de ontwikkelingsinspanningen die onder hun vlag zullen worden gevoerd. Ontwikkeling wordt immers evenzeer bepaald door de strategie van de betrokken actoren als door de betekenis die ze aan hun acties geven (Long, N. & Long, A., 1992). Ik meen daarom dat het concept van menselijke ontwikkeling slechts kan worden beoordeeld in functie van het veranderingspotentieel dat in zijn benadering ligt opgesloten. Twee grote trends komen daarbij aan het licht. In hoeverre ze met elkaar verenigbaar zijn, hangt af van de krachtsverhouding tussen de diverse actoren.

Een eerste trend vloeit voort uit de duidelijke gehechtheid van de UNDP aan het evolutionisme en het vooruitgangdenken die met ontwikkeling worden geassocieerd; hoewel dit door een toenemend aantal auteurs wordt gebrandmerkt als 'mythe' of 'geloofssysteem' [6]. De balans die de UNDP opstelt van 30 jaar ontwikkelingswerk is positief in termen van sociale indicatoren. Men geeft toe dat de inkomenskloof is vergroot en dat het heersende neo-liberalisme rampzalige sociale gevolgen heeft, maar de wenselijkheid en de finaliteit van het ontwikkelingswerk worden niet betwijfeld.

Door zich te concentreren op de ontwikkeling van het menselijk potentieel - hierin volgt de UNDP de econoom A.K. Sen - accepteert de organisatie impliciet de ongelijkheid in termen van rijkdom. Voor de UNDP gaat de prioriteit naar die domeinen waarop gelijkheid politiek haalbaar is en waarin ontwikkeling al succes heeft geboekt: levensverwachting, alfabetisering, kindersterfte... Wanneer dit alles wordt voorgesteld als een morele plicht voor de internationale gemeenschap draagt menselijke ontwikkeling slechts een beperkt gehalte aan sociale rechtvaardigheid en maatschappelijke emancipatie in zich. In een context van begrotingsmoeilijkheden kan het concept zelfs worden gebruikt als

voorwendsel om op burgerschap gebaseerde systemen van sociale zekerheid af te bouwen. De 'inhaalbeweging' die de ontwikkelingseconomen van de jaren '50 en '60 zo na aan het hart lag, wordt dus beperkt tot criteria van menselijke ontwikkeling. Door van ontwikkeling een individueel project te maken met keuze en zelfbeschikking als hoogste doel, onttrekt de UNDP dit streven aan zijn noodzakelijke maatschappelijke discussie (Comélieu, 1993). Deze individualistische benadering beperkt de keuzemogelijkheden ook tot het microniveau, terwijl de economische en sociale macrostructuren buiten het bereik van de nieuwe mondige burger blijven.

De sociale dimensie van de UNDP kan dus worden geïnterpreteerd als de legitimerende pleister op het houten been van de economische mondialisering. Door de theorie van de ontwikkelingseconomie overboord te gooien valt op dat 'ontwikkeling' en 'mondialisering' samenvallen, vooral als de nationale grenzen moeten verdwijnen en overheidsgeleide ontwikkelingsmodellen onhaalbaar worden. Met het verdwijnen van de Koude Oorlog hebben de pleitbezorgers van internationale solidariteit bovendien hun sterkste argument verloren. Om zijn bestaansreden niet te verliezen, wordt het ontwikkelingsproject dus omgebogen naar 'menselijke ontwikkeling'. Armoedebestrijding is dan een dankbaar thema dat de groeiende inkomenskloof naar de achtergrond doet verdwijnen. Trouw aan zijn universalistische en humanistische traditie toont de UNDP dus de weg naar een sociaal aanvaardbare mondialisering. Tegelijk wordt aan de weg getimmerd van een 'global governance' waarin de politieke regulering aan de VN toekomt en de UNDP het sociale naar zich toetrekt.

Een tweede trend gaat in de richting van een resoluut kwalitatieve benadering van ontwikkeling, die perfect past in het emancipatiestreven dat de VN altijd heeft voorgestaan. Hiervoor zet de UNDP - op een verrassend pragmatische manier - de ideeënwereld op zijn kop door het subversieve potentieel van de beginselen van de markteconomie en de liberale democratie aan te boren. Met het recht op algehele en volwaardige participatie kunnen en moeten geëmanciperde mannen en vrouwen alle kansen gebruiken om

de beslissingen die hen aangaan te beïnvloeden. Daarom pleit de UNDP ook voor een krachtige civiele maatschappij die wereldwijd actief kan zijn.

Door enkel de wijde omtrek van zijn ontwikkelingsproject te schetsen laat 'menselijke ontwikkeling' voldoende ruimte voor vernieuwende initiatieven op nationaal en lokaal vlak. Emancipatie en zelfbeschikking zijn ook de doelstellingen van veel oude en nieuwe sociale bewegingen. De onvoorwaardelijke steun die de UNDP verleent aan de informele sector en de micro-bedrijven kan ook perfect aansluiten bij de vele boeiende experimenten met sociale of solidaire economie. Sommigen zien hierin zelfs de oervormen van een postmodern socialisme (Burbach, 1997). Tenslotte zijn er veel bewegingen die de strijd binnen de bestaande nationale en internationale instellingen niet willen opgeven. Voor hen biedt de UNDP een schat aan overtuigende en mobiliserende gegevens en analyses.

In theorie sluiten deze beide trends elkaar niet uit. In de ideale wereld van de UNDP kan er eindelijk worden gewerkt aan een geïntegreerd ontwikkelingsmodel. Een economie in dienst van de samenleving, dankzij een politieke wil en een democratische participatie van de burgers. Het kan echter ook een heel andere kant opgaan. In feite steunt de redenering van de UNDP op een hele reeks reïficaties die de machtsverhoudingen van de markt en de sociale relaties binnen de staten verdoezelen. De civiele maatschappij, en in de eerste plaats de armen, moeten de protagonisten van de sociale verandering worden. Maar ze worden geconfronteerd met een 'vrije' markt en met een staat die zijn legitimiteit moet putten uit de handhaving van die vrijheid en de armenzorg. De politieke ruimte wordt dus wel erg klein en volledig bepaald door de machtsverhouding tussen deze drie polen. Het perspectief van een 'arme staat voor de armen' (Tenti, 1991), zonder greep op een autonoom wordende economie, toont aan dat in de weke buik van het ontwikkelingsdenken nog veel plaats is voor politieke economie.

[1] Deze analyse gaat niet over de 'index voor menselijke ontwikkeling' die de UNDP sinds 1990 voorstelt als alternatief voor het BNP per

capita om de ontwikkeling te meten. Deze index is zeker nuttig om na te gaan in welke mate economische groei ook wordt omgezet in welzijn voor de hele bevolking. De UNDP wijst er echter herhaaldelijk op dat deze index slechts een miniem en becijferbaar gedeelte bestrijkt van het veel ruimere concept van menselijke ontwikkeling. Voor een gedetailleerde bespreking van de samenstelling van deze index en een samenvatting van de belangrijkste kritiek die erop geformuleerd werd, kan de lezer terecht in de verschillende verslagen van de UNDP.

- [2] Of het gecumuleerd vermogen van de zeven rijkste mensen ter wereld (1997: 126).
- [3] Eénzelfde lot onderging de 'unified approach' van de VN, een concept voor integrale ontwikkeling dat met het begin van de crisis in de jaren '70 werd begraven, maar waarvan de UNDP nu in zekere zin de draad weer opneemt.
- [4] Hoewel "ontwikkeling als verbetering van de levensstandaard" rechtstreeks aansluit bij het VN-Handvest is het even onmiskenbaar dat dit tijdens drie ontwikkelingsdecennia werd gezien als de economische en sociale ontwikkeling van de ontwikkelingslanden. De langzame verschuiving naar het individuele niveau is begonnen in de jaren '70. In de eerste teksten van 1979 over een "recht op ontwikkeling als mensenrecht" werd gesteld dat "gelijkheid van kansen inzake ontwikkeling een prerogatief is van naties én van individuen" (Feuer & Cassan: 37). De VN-Verklaring van 1986 over het "recht op ontwikkeling" spreekt over het "onvervreemdbaar recht van elk individu en alle volken". De resolutie 12/1990 met de strategie voor het vierde ontwikkelingsdecennium heeft het enkel over ontwikkeling in ontwikkelingslanden.
- [5] Het streven naar minder ongelijkheid (de 'inhaalbeweging') lag nochtans aan de basis van het ontwikkelingsdenken. Verdeling van rijkdom was ook een idee dat werd verdedigd in het Verslag Pearson van 1969, het eerste grote onafhankelijke verslag over de ontwikkeling, geschreven in opdracht voor de Wereldbank. Het werd overgenomen door Robert Mc Namara toen die voorzitter werd van de Wereldbank en ook de ongelijkheid in de arme landen zelf met de vinger wees. Het idee werd opgegeven in 1974 ten gunste van een verdeling van enkel de groei (Pearson, 1969; Chenery, 1974; Arndt, 1998).
- [6] Bijvoorbeeld: Chemillier-Gendreau, M., 1988, *Le discours juridique sur le développement et sa fonction idéologique*. In: Coquery-Vidrovitch (ed.), *Pour une histoire du développement*.
Escobar, A., 1995, *Encountering Development. The making and unmaking of the third world*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
Latouche, S., 1986, *Faut-il refuser le développement?* Paris, PUF.
Rist, G., 1996, *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*. Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques.

Bibliografie

Archibugi, D., & Held, D., 1995, *Cosmopolitan democracy: an agenda for a new world order*. Oxford, Polity Press.

- Arndt, H.W., 1987, *Economic Development. The history of an idea*. Chicago and London. The University of Chicago Press.
- Assidon, E., 1992, *Les théories économiques du développement*. Paris, La Découverte.
- Badie, B., & Smouts, M.-Cl., 1992, *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*. Paris, Presses de la Fondation des sciences politique, Dalloz.
- Bourdieu, P., 1982, *Ce que parler veut dire*. Paris, Fayard.
- Brandt (Commission), 1983, *Common crisis. North-South co-operation for world recovery*. London and Sydney, Pan Books.
- Burbach, R., 1997, *Socialism is dead, Long Live Socialism*. Nacla Report on the Americas. Volume XXXI No 3, November/December.
- Chartier, A.-M., 1996, *Essai critique sur le concept de développement*. Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.
- Coquery-Vidrovich (ed.), 1988, *Pour une histoire du développement. Etats, sociétés, développement*. Paris, L'Harmattan.
- Comelieu, C., 1993, Pour un renouveau de l'étude du développement. *Revue Tiers Monde*, T.XXXIV, n° 135, juillet-septembre.
- Comelieu, C. (dir.), 1996, L'économie à la recherche du développement. Crise d'une théorie, violence d'une pratique. *Les nouveaux cahiers de l'Institut universitaires du développement*. Genève, Paris, PUF.
- Edwards, M., 1989, The irrelevance of development studies. *Third World Quarterly*, Vol. 11 No 1, January.
- Escobar, A., 1995, *Encountering Development. The making and unmaking of the third world*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Feuer, G., & Cassan, H., 1991, *Droit international du développement*. Paris, Dalloz.
- Haq, Mahub ul, 1996, *Reflections on Human Development*. New York, Oxford University Press.
- Held, D., 1995, *Democracy and the global order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge, Polity Press.
- Long, N., & Long, A., (eds.), 1992, *Battlefields of knowledge: the interlocking of theory and practice in Social research and development*. London and New York, Routledge.
- PNUD, 1996, *Poverty Eradiction. A Policy framework for County Strategies*. United Nations.
- Schuurmans, F.J., (ed.), 1993, *Beyond the impasse. New directions in development theory*. London & New Jersey, Zed Books.
- Sen, A.K., 1992, *Inequality re-examined*. Oxford, Clarendon Press.
- Simon, D., 1994, New dimensions in development thinking. *Third World Quarterly*, Vol. 15, n° 2.
- Sklair, L., 1988, Transcending the Impasse: Metatheory, Theory and Empirical Research in the Sociology of Development and Underdevelopment. *World Development*, Vol. 16, n°6, pp. 697-709.
- Smouts, M.-Cl., 1997, La construction équivoque d'une "opinion" mondiale. *Revue Tiers Monde*, T. XXXVIII, n° 151, juillet-septembre.
- Strange, S., 1997, *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Streeter, P., 1995, *Thinking about development*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Tenti Fanfani, E., 1991, Probeza y política social: más allá del neosocialismo. In: Isuani, E., et. Al., *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*. Buenos Aires, Mino y Dávila.
- United Nations, 1987, *Human Development, Adjustment and Growth*. New York, United Nations.
- United Nations, 1997, *Agenda for Development*.
- United Nations/Nations Unies. *Rapport sur le développement humain*, 1990 tot 1997. New York, United Nations.