

Streven naar een rechtvaardige orde

Van 1945 naar 2015 en daarna

JAN PRONK

Inleiding

De mondiale ontwikkeling van 1945 tot het einde van de twintigste eeuw is niet gladjes verlopen. Na de Tweede Wereldoorlog moest de economische wederopbouw ter hand worden genomen. Belangrijke gebeurtenissen volgden: de uitbraak van een Koude Oorlog tussen Oost en West, en de beëindiging daarvan veertig jaar later; bevrijdingsoorlogen; dekolonisatie; de opkomst van nieuwe economieën; burgeroorlogen in nieuwe natiestaten; het uitgebreide gebruik van fossiele brandstoffen en kernenergie; de toepassing van nieuwe technologieën op het gebied van informatie, transport en communicatie; de ontwikkeling van massavernietigingswapens; opkomende nieuwe (milieu-) schaarsten en de dreiging van onduurzaamheid; en de opkomst van transnationale ondernemingen in alle economische sectoren, met name in de financiële sector, om er maar een paar te noemen. De weg die de mondiale ontwikkeling heeft afgelegd was hobbelig. De routekaart moest dikwijls opnieuw worden getekend, omdat de schetsen de werkelijkheid nooit goed wisten te vangen. Er doken obstakels op, als gevolg van de veranderende economische en politieke machtsverhoudingen. Hieronder worden de ontwikkelingen geschetst, in het kader van het zoeken naar doelen, instrumenten en strategieën voor duurzame ontwikkeling, die recht doet aan het streven naar een rechtvaardige orde.

Na 1945

Vóór de Tweede Wereldoorlog konden machtige landen in alle vrijheid de koers van de mondiale ontwikkeling 'sturen'. Maar na de oprichting van de Verenigde

Naties is deze vrijheid aan banden gelegd. Er werd wereldwijd overeenstemming bereikt over een paar fundamentele beginselen en waarden die in acht moesten worden genomen en die door iedereen moesten worden nageleefd, ten dienste van het algemeen belang van de volkeren op aarde. Deze beginselen en regels waren deels gebaseerd op opkomende mondiale ethische normen, en deels op rationele overwegingen: het niet naleven van de regels door sommige partijen zou immers kunnen resulteren in onomkeerbare schade voor iedereen, of zelfs zelfvernietiging.

De zich aftekenende consensus werd neergelegd in een nieuwe routekaart voor de mondiale ontwikkeling, met overeengekomen beginselen en regels, procedures voor besluitvorming, beleidsdoelstellingen en -instrumenten. De eerste daarvan was het Handvest van de Verenigde Naties (VN), gevolgd door de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Voor een groot aantal specifieke beleids-terreinen werden regels en procedures toevertrouwd aan Speciale Agentschappen van de VN en organisaties van het Bretton Woods-systeem. Het bereik daarvan moest wereldwijd zijn, om een mondiaal speelveld te garanderen. Maar al snel bleek dat de zojuist onafhankelijk geworden staten in het nadeel waren, als gevolg van hun koloniale verleden, en ook van hun afwijkende economische omstandigheden en culturen. In de jaren zestig van de twintigste eeuw leidde dit inzicht tot de aanvaarding van een Convenant over Economische, Sociale en Culturele Rechten (1966), naast de Burgerlijke en Politieke Rechten. Bovendien werden er specifieke routekaarten getekend om zogenoemde ontwikkelingslanden in staat te stellen de kloof te overbruggen met de vroegere koloniale machten en andere rijke landen: de Strategieën voor de Eerste, Tweede en Derde Ontwikkelingsdecennia (de jaren zestig, zeventig en tachtig van de twintigste eeuw). Hoewel de beleidsdoelstellingen van deze strategieën in termen van de macro-economische groei en diversificatie van sectoren nogal ambitieus waren, waren de aspiraties van de ontwikkelingslanden nog veel groter. In de jaren zestig resulteerde dit in internationale onderhandelingen over verreikende beginselen en regels voor de internationale handel en de mondiale financiële sector. Deze moesten een tijdelijke voorkeursbehandeling van de armere en andere ontwikkelingslanden vergemakkelijken, om een gelijkwaardig speelveld te kunnen garanderen (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD, Genève, 1964). In de jaren zeventig waren bijna alle voormalige koloniën onafhankelijke natiestaten geworden – talrijker dan de rijkere landen in het noordelijke deel van de wereld. Het Zuiden, niet tevreden met

de trage vooruitgang tijdens de Ontwikkelingsdecennia van de Verenigde Naties en teleurgesteld over de resultaten van UNCTAD, riep op tot een ambitieuzere routekaart: de zogenoemde Nieuwe Internationale Economische Orde (NIEO). De Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken had weliswaar gezegd: 'Het huidige economische systeem heeft de wereld goed gediend', maar een groot deel van die wereld vond dat met name de financiële en handelsrelaties binnen dat systeem louter aan de geïndustrialiseerde landen ten goede waren gekomen. Tijdens Speciale Sessies van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (in 1974 en 1975) werd vrijwel volledige mondiale overeenstemming bereikt over de noodzaak van een NIEO, maar de implementatie daarvan stuitte op hevig verzet. Uitgewerkte programma's om de voornaamste problemen aan te pakken waarmee de ontwikkelingslanden in die jaren worstelden (de instabiliteit van zowel de grondstoffenmarkten als de financiële markten, resulterend in hoge schulden en tekortschietende exportinkomsten) werden in de kiem gesmoord. Deze schetsen voor een betere routekaart voor de mondiale ontwikkeling, gebaseerd op de consensus van de jaren veertig en de aanvullingen daarop die waren overeengekomen om nieuwe ontwikkelingen het hoofd te kunnen bieden die de wereldvrede bedreigden, hadden een paar kenmerken gemeen. Ze belichaamden alle een top-down-aanpak van ontwikkeling en legden een voorkeur aan de dag voor economische in plaats van sociale dimensies. Alle schetsen waren gebaseerd op de veronderstelling dat er geen grenzen aan de groei zaten, en op het idee dat macro-economische groei uiteindelijk zou resulteren in een verhoging van de levensstandaard voor iedereen. Maar beide veronderstellingen stuitten op steeds meer kritiek. De eerste veronderstelling werd onder meer bekritiseerd door de Club van Rome, in een baanbrekend rapport, genaamd 'Grenzen aan de Groei'. De tweede veronderstelling kreeg kritiek te verduren van ontwikkelingseconomen als Paul Streeten en Mahbub Ul Haq, die onderzoek deden naar armoede. Beide kritieken vonden een platform binnen deze zelfde Verenigde Naties, waar de omstreden routekaarten aanvankelijk waren getekend. In de jaren zeventig leidde dit tot een baanbrekende verklaring om de menselijk leefomgeving te beschermen en te verbeteren, de niet-hernieuwbare natuurlijke hulpbronnen van de aarde te beschermen, en een leven van waardigheid en welzijn voor iedereen te garanderen, inclusief toekomstige generaties (United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 1972). In hetzelfde decennium vonden veel speciale

conferenties van de Verenigde Naties plaats, die resulteerden in verklaringen en overeenkomsten over specifieke aspecten van de menselijke ontwikkeling: de Wereld Voedselconferentie (Rome, 1974), de Wereld Bevolkingsconferentie (Boekarest, 1974), de Wereldconferentie over Vrouwen (Mexico, 1975), de Wereld Werkgelegenheidsconferentie (Genève, 1976) en de Internationale Conferentie over Primaire Gezondheidszorg (Alma Ata, 1978). Al deze verklaringen konden worden beschouwd als herzieningen van eerdere routekaarten voor de mondiale ontwikkeling. Hoewel ze zich bezighielden met verschillende sectoren, hadden ze één fundamenteel idee gemeen: bij ontwikkeling gaat het om de ontwikkeling van mensen, en voor mondiale ontwikkeling, naast de economische groei van landen en de politieke zelfbeschikking van naties, moet eerst en vooral in de fundamentele behoeften van mensen worden voorzien – in hun overleven, welzijn, waardigheid, gezondheid, voeding, basiseducatie en werkgelegenheid.

Achteraf gezien was het een wonder dat het tijdens deze drie turbulente decennia van mondiale ontwikkeling telkens opnieuw mogelijk was binnen de Verenigde Naties overeenstemming te bereiken over aanzienlijke verfijningen en herzieningen van de routekaart. De politieke, economische en ideologische verschillen tussen landen overheersten. Maar het systeem van de Verenigde Naties bleek toch mondiale discussies naar overeenstemming te kunnen sturen over nieuwe beginselen en doelstellingen, nieuwe problemen te kunnen aanpakken en ervoor te kunnen zorgen dat de mondiale ontwikkeling niet grote delen van de wereldbevolking zou buitensluiten.

Er werd inderdaad overeenstemming bereikt, althans in theorie. De praktische implementatie van de beginselen en doelstellingen liet echter te wensen over. Maar binnen de Verenigde Naties hadden benadeelde partijen wél de mogelijkheid overeengekomen procedures te gebruiken om in beroep te gaan en te protesteren. Dit is ook een belangrijke functie van de VN: dienen als een platform, gebaseerd op overeengekomen procedures, waarop wereldrealiteiten kunnen worden besproken, tekortkomingen en niet-implementatie kunnen worden benadrukt. Waar een forum kan worden geboden om in beroep te gaan, nieuwe antwoorden, beginselen en doelstellingen kunnen worden ontworpen. En waar nieuwe regels en procedures kunnen worden voorgesteld, gesprekken over mogelijke nieuwe overeenkomsten tussen natiestaten kunnen worden gefaciliteerd en de mondiale burgermaatschappij kan worden gemobiliseerd.

De jaren tachtig waren een periode van stagnatie: een schulden crisis, oplopende werkloosheid, aanpassing aan deze nieuwe economische werkelijkheden, bezuinigingen over de hele linie, en de dreiging van een nieuwe bewapeningswedloop. In veel landen heeft dit eerder geleid tot de omarming van efficiency als leidend beginsel, en niet van gelijkheid en solidariteit, en tot een verzwakking van de geest van de internationale samenwerking. Zowel in de VN als in de mondiale burgermaatschappij konden pleidooien worden gehoord ten gunste van alternatieve waarden en principes. Binnen de VN werd 'aanpassing met een menselijk gezicht' bepleit als alternatief voor het korten op de publieke en sociale dienstverlening, in de jaren zeventig juist aangewezen als cruciale voorwaarden voor het voorzien in de fundamentele menselijke behoeften. De Brandt-Commissie sprak, in een rapport over de verhoudingen tussen Noord en Zuid in de wereldeconomie, over onderlinge afhankelijkheid in een mondiale omgeving, een gemeenschappelijke crisis, en gemeenschappelijke verantwoordelijkheden voor gemeenschappelijke overleving. De Palme-Commissie, die zich bezighield met internationale veiligheidsvraagstukken, gebruikte een soortgelijke terminologie: gemeenschappelijke veiligheid als blauwdruk voor overleving, gebaseerd op noties van nationale (en niet van gemeenschappelijke) veiligheid. De Brundtland-Commissie, die de mondiale milieurisico's besprak, kwam met het concept van duurzame ontwikkeling: 'een ontwikkeling die tegemoetkomt aan de noden van de mensen van nu, zonder het vermogen van toekomstige generaties te compromitteren om in hun eigen behoeften te voorzien'. Dit leidde tot een nieuw beginsel: duurzaamheid, een essentiële voorwaarde voor de realisatie van een gemeenschappelijke toekomst.

Maar de nieuwe concepten en alternatieve modellen kregen niet veel applaus van de beleidsmakers. Commentatoren zagen deze periode als een 'verloren decennium voor de ontwikkeling', een zinsnede die afkomstig was van Gamani Corea, destijds secretaris-generaal van de UNCTAD. De VN lanceerde een zogenoemde Nieuwe Ronde van Mondiale Onderhandelingen, maar de gesprekken raakten al snel in een impasse. Vrij veel landen, vooral nieuwe opkomende landen als Mexico, werden getroffen door een zware schulden crisis die vele jaren aanhield. Gesprekken, bedoeld om het eens te worden over algemeen toepasbare oplossingen, mislukten. Maar hoewel de Noord-Zuid-relaties zich in een patstelling bevonden, bracht het einde van de Koude Oorlog in de laatste jaren van dit

decennium revolutionaire veranderingen teweeg in de Oost-West-relaties. De mogelijkheid van mondiale duurzame ontwikkeling werd op het nippertje uit het vuur gesleept. Tijdens de Koude Oorlog hadden de imperialistische machten in Oost en West hervormingen in de zuidelijke landen gedwarsboomd, uit angst dat hun geopolitieke invloedssfeer verzwakt zou kunnen worden door economische, politieke of ideologische verschuivingen. Van nu af aan waren invloedssferen niet langer relevante concepten. Het einde van de Koude Oorlog hield in dat de alomvattende ideologische confrontatie tussen kapitalisme en socialisme was beslecht. Het neerhalen van de Berlijnse Muur en het openen van het IJzeren Gordijn hadden overal tot het verdwijnen van grenzen geleid. Voor het eerst sinds 1945 werd hierdoor de inrichting van een werkelijk mondiale open markt voor goederen, diensten, data, geld, financiën en beleggingen, technologie, informatie en ideeën vergemakkelijkt. In alle landen kon zo een cruciale herschikking van de schaarse hulpbronnen tot stand komen. In plaats van te worden opgeslokt door een nooit aflatende bewapeningswedloop, zou er geld kunnen worden gestoken in het terugdringen van de armoede en het behoud van het milieu, twee belangrijke steunpilaren van een beleid dat gericht is op duurzaamheid.

Na 1989

Er brak een periode aan die gold als een nieuwe bron van optimisme en energie. Dat gold in het bijzonder voor de periode tussen 1989 en 1992, het jaar waarin de United Nations World Conference on Environment and Development (UNCED) plaatsvond in Rio de Janeiro. Het werd een wereldtop, waarbij meer wereldleiders en ook meer vertegenwoordigers van de mondiale 'civil society' bijeenkwamen dan ooit tevoren. De kwesties die op de agenda stonden, waren nieuw. De geest was anders. De manier waarop mensen communiceerden was ook anders. Het was de eerste wereldconferentie waar mensen mobiele telefoons gebruikten om met elkaar en met de buitenwereld te communiceren. Het resultaat was een enorm verschil vergeleken met de verklaringen die sinds het einde van de jaren zeventig door internationale conferenties waren geproduceerd. De beginselen die in de Rio Verklaring naar voren werden gebracht (de Rio *Principles*), boden een nieuwe grondslag voor actie. De overeengekomen agenda voor actie, die de

basis moest leggen voor mondiale duurzame ontwikkeling in de eenentwintigste eeuw (Agenda 21), was inspirerend. Het was in deze geest dat bijvoorbeeld het idee werd gelanceerd om een op de consensus gebaseerd Handvest voor de Aarde op te stellen. Tot de dag van vandaag heeft dit Handvest geholpen het denken te vormen van opeenvolgende generaties opinieleiders en beleidsmakers.

Een ‘wereld van verschil’ leek vóór ons te liggen. Maar teleurstellingen volgden, niet alleen door de zeer trage implementatie van overeengekomen nieuwe beleidsprincipes en -doelstellingen, maar ook doordat de nieuwe notie van duurzaamheid al snel terzijde leek te worden geschoven door de ideologische waarden van degenen die beweerden de Koude Oorlog te hebben gewonnen. Het gevolg: een ongefundeerd en nagenoeg metafysisch geloof in de superioriteit van de krachten van de markt, dat de basis vormde van een nieuwe overwinningssensus – de zogenoemde Washington-consensus. Dit geloof leidde tot een nieuwe internationale bestuursethiek. Deze impliceerde niet alleen dat marktmechanismen sturend moesten zijn bij de toewijzing van geld in de reële economie, maar ook dat ze leidend moesten zijn in de financiële sector, inclusief de ontwikkelingsfinanciering, en in de sociale sectoren die tot dan toe binnen het publieke domein hadden gefunctioneerd. Het idee was dat vrije markten hand in hand zouden gaan met politieke democratie.

Maar het absolute overwicht van een vrij en ongelimiteerd marktsysteem leidt er in de eerste plaats toe dat de externe effecten van marktgedrag – zoals de gevolgen voor de natuurlijke omgeving, de biodiversiteit van de aarde, en haar klimaat – zullen worden genegeerd. In de tweede plaats zal dit neoliberale geloof in het primaat van de markt de eruit resulterende ongelijkheden als vanzelfsprekend beschouwen, en dus de ogen voor de armoede sluiten. Beide gevolgen van het neoliberalisme stonden haaks op de twee pijlers van een beleid dat op duurzaamheid was gericht: de uitroeiing van de armoede en het behoud van het ecosysteem.

De jaren negentig werden een decennium van nieuwe ideologische confrontatie. Dit ondanks Fukuyama's claim dat een eindpunt was bereikt in de ideologische ontwikkeling van de mensheid, als gevolg van het verdwijnen van een levensvatbaar systematisch alternatief voor het westerse liberalisme. Veel mensen waren overtuigd van de onomkeerbare alomvattendheid van de westerse liberale democratie als de superieure regeringsvorm. Deze overtuiging gaf vorm aan een nieuwe fase van de mondialisering, die in feite werd geleid door het

westerse kapitalisme. Het was een economisch proces, aangedreven door commerciële en technologische krachten, en gefaciliteerd door een breed gedragen politieke overeenstemming dat economische groei in alle landen op de eerste plaats moest komen – in het Noorden, Oosten, Westen en Zuiden. Dit was een logisch vervolg op de consensus uit het voorafgaande decennium, die voorrang gaf aan aanpassing aan de realiteiten van de economische teruggang. Doelmatige aanpassing en substantiële groei hadden allebei open markten voor investeringen en handel nodig. Daarover moest worden onderhandeld binnen het raamwerk van de Wereldhandelsorganisatie (WTO), het Internationale Monetaire Fonds (IMF), de Internationale Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (IBRD) en de Club van Parijs van crediteurenlanden.

Maar tegelijkertijd werden toch de eisen van armoedebestrijding en milieubescherming op de onderhandelingsagenda van de VN gezet. Net als in de jaren zeventig werd er een serie speciale conferenties gehouden over deelaspecten van internationale ontwikkeling. De belangrijkste waren de Wereldconferentie over de Mensenrechten (Wenen, 1993), de Internationale Conferentie over Bevolking en Ontwikkeling (Cairo, 1994), de Wereldtop over Sociale Ontwikkeling (Kopenhagen, 1995), de Wereldconferentie over Vrouwen (Beijing, 1995), de Wereldvoedseltop (Rome, 1996), en de Wereldconferentie over Klimaatverandering (Kyoto, 1997). In de jaren tachtig waren er ook soortgelijke conferenties geweest, maar deze hadden louter de patstelling van die periode weerspiegeld. De gesprekken in de jaren negentig weerspiegelden nieuwe inzichten en resulteerden in betekenisvolle consensus. Dit werd bevorderd door discussies binnen de VN zelf, over de nieuwe mondiale Agenda's, voorgesteld door secretaris-generaal Boutros-Ghali, volgens de lijnen van Agenda 21: de 'Agenda for Peace' (1992), de 'Agenda for Development' (1994) en de 'Agenda for Democratization' (1996). Deze conferentieverklaringen en internationale agenda's droegen samen bij aan het vinden van een consensus over nieuwe concepten, zoals 'menselijke ontwikkeling'; 'menselijke veiligheid'; 'het recht op ontwikkeling'; 'de ontwikkeling van de zelfredzaamheid van vrouwen'; 'voedselveiligheid'; 'de fysieke toegang van iedereen, ten allen tijde, tot voldoende, voedszaam en veilig eten'; 'een behoudzame aanpak'; 'de noodzaak om sociale problemen op te lossen, met name de armoede, werkloosheid en sociale uitsluiting waar ieder land mee te kampen heeft'; en 'gemeenschappelijke, maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden

op het gebied van de achteruitgang van het milieu'. Strikt genomen waren niet al deze concepten nieuw. Over vele was al jaren gedebatteerd. Maar in de jaren negentig werd een zekere fundamentele consensus bereikt over een reeks nieuwe waarden, als tegenmacht tegen de neoliberale beginselen. Of deze tegenmacht effectief zou zijn, stond nog te bezien: dezelfde regeringen die zich hadden bekeerd tot de consensus, waren verwickeld in gesprekken over de tenuitvoerlegging van de neoliberale agenda volgens de lijnen van de Washington-consensus.

Mijn optimisme aan het begin van dit decennium is geleidelijk aan verdwenen. De tenuitvoerlegging van de Beginselen van Rio werd gedwarsboomd door de commerciële en transnationale krachten van de mondialisering, die regeringen onder druk zetten om het tegenovergestelde te doen van wat was overeengekomen. Bovendien werd de mondiale ontwikkeling na 1989 steeds meer gehinderd door burgeroorlogen. Zoals hierboven aangegeven hield het einde van de Koude Oorlog in dat zowel de Verenigde Staten als Rusland zich niet langer druk maakten over hun invloedssfeer in het Zuiden. Geen van beide landen was nog langer geïnteresseerd in het manipuleren of onderdrukken van veranderingen in de landen aldaar. Maar deze positieve ontwikkeling in de geopolitiek betekende dat reeds lang bestaande en nieuwe conflicten binnen zuidelijke landen nu makkelijker aan de oppervlakte konden komen en konden escaleren, dikwijls met veel geweld. De verspreiding van deze conflicten, die leidden tot talloze slachtoffers en zelfs genocide, was een andere reden dat de nieuwe geest van duurzame ontwikkeling midden jaren negentig aan het verdwijnen was.

In die tijd heb ik wel betoogd dat de feitelijke praktijk noch als ontwikkeling, noch als samenwerking kon worden aangemerkt. Hoewel ik niet zo ver wilde gaan als verklaren dat de jaren negentig wéér een verloren decennium waren voor de ontwikkeling, stelde ik dat het op z'n best een overgangdecennium zou blijken. Mijn kritiek was niet geheel terecht. Nu, terugkijkend, kunnen we concluderen dat er in dat decennium belangrijke stappen zijn gezet op het gebied van nieuwe waarden en beginselen, zoals in de hierboven genoemde Agenda's was bepleit. Er werden alternatieven voor de krachten van de mondialisering van de markten gelanceerd en dikwijls overeengekomen, in ieder geval in theorie. De tenuitvoerlegging bleef echter tekortschieten. Hoewel we in de juiste richting leken te koersen, holden we achter de feiten aan, en de kloof werd groter en groter.

Een nieuw millennium

Veel VN-documenten zijn compromisteksten, *'middle of the road'*, en weinig inspirerend. Dat was vooral in de jaren tachtig het geval geweest. Agenda 21 had een nieuw tijdperk ingeluid. De VN hadden opnieuw het voortouw genomen, mondiale trends en risico's geanalyseerd, nieuwe waarden en principes gemunt, prioriteiten en urgente zaken benadrukt, en mensen de weg gewezen uit conflicten en neergang. De leidende beginselen, die herhaaldelijk waren ondersteund, bleven echter leeg, omdat er geen overeenkomstige acties op volgden.

Maar op het keerpunt van die periode, in het jaar 2000, was er sprake van een nieuw politiek momentum. Het was niet alleen een keerpunt van decennia, maar van eeuwen en zelfs millennia. Hoewel marktkrachten en geopolitieke machtsrelaties niet louter door de rekenkunde van kalenders worden beïnvloed, schiep het einde van de eeuw een ideale politieke mogelijkheid om zowel voor- als achteruit te kijken en de blik op de lange termijn te richten. Een soort viervoudig Nieuwjaarsgevoel dwong opinieleiders en politici zich af te vragen wat er verkeerd was gegaan, wanneer, waar en waarom, en hoe negatieve ontwikkelingen konden worden gekeerd.

Dit is wat secretaris-generaal Kofi Annan van de VN hen had gevraagd te doen. In een inzichtrijk rapport, *'We the Peoples: The Role of the United Nations in the Twenty First Century'* bedoeld om zowel de publieke opinie als de politieke leiders te mobiliseren, had hij de komst van het nieuwe millennium niet alleen een reden voor reflectie genoemd. 'Er is veel om dankbaar voor te zijn (...) Er zijn ook veel zaken die we moeten betreuren en moeten corrigeren.' Zijn rapport was een oproep tot reflectie over meedogenloze conflicten, de aantasting en ontwrichting van de levensondersteunende diensten van de natuur, de verpletterende armoede en de verbijsterende ongelijkheid. Kofi Annan sprak over de noodzaak om de overleving van de menselijke soort te verzekeren. Het was een oproep tot actie, met veel concrete voorstellen op alle terreinen.

Op deze basis presenteerden de staatshoofden en regeringsleiders, bijeenge-roepen in een zogenoemde Millennium Summit, aan de volkeren van de wereld een Millennium Declaration. Dit was meer dan een reflectie. Het was een actie-programma, gebaseerd op introspectie. Er werd gesteld dat er voor een nieuwe consensus over gemeenschappelijke doelstellingen, gegeven de ideologische

strijd tussen de ethische beginselen van het neoliberalisme en de duurzaamheid, een herdefiniëring van gemeenschappelijke waarden nodig was. Er werden zes waardencategorieën geformuleerd:

- » vrijheid: het recht om in waardigheid te leven, vrij van honger, angst, geweld, onderdrukking of onrechtvaardigheid, te garanderen via democratie en participatoir bestuur, gebaseerd op de wil van het volk zelf. (Dus expliciet niet de vrijheid van de marktkrachten);
- » gelijkheid van rechten en kansen, van zowel volkeren als naties (in plaats van – in de allereerste plaats – op management gebaseerde efficiency);
- » solidariteit op basis van gelijkheid en sociale gerechtigheid (in plaats van maximalisering van particuliere winsten in het gemeenschappelijk belang).
- » tolerantie: wederzijds respect tussen mensen, in al hun diversiteit qua geloof, cultuur en taal, gekoesterd als een bezit van de mensheid (in plaats van culturele rangschikking op basis van veronderstelde excellentie, en bereidheid tot innovatie en modernisering);
- » respect voor de natuur: een behoedzaam beheer van alle levende wezens en natuurlijke hulpbronnen, op duurzame wijze door te geven aan andere, nog ongeboren mensen (in plaats van de *survival of the fittest*);
- » gedeelde verantwoordelijkheden voor het beheer van de mondiale ontwikkeling, en van bedreigingen voor de vrede en veiligheid (en dus niet, impliciet, de rechtmatigheid van het gebruik van geweld om specifieke belangen te verdedigen, of ten behoeve van de nationale of binnenlandse veiligheid).

Aan het begin van het nieuwe Millennium waren dus twee klaren stoten te horen: het ‘Wij de volkeren’-pleidooi – een *wake-up call* – en de Millennium Declaration, een appèl tot actie.

De Millennium Declaration maakte schijnbaar een einde aan de ideologische confrontatie tussen neoliberale filosofieën en duurzaamheidsethiek, ten gunste van de laatste. De boodschap was: ‘Het rijzende tij tilt niet alle boten op; markten vertekenen de echte welvaart en beoordelen die verkeerd; de groei sijpelt niet door naar beneden, en door de markt geleide groei kan tot geweld leiden en de levenskansen van toekomstige generaties verwoesten’. Deze boodschap, samen met de overgekomen waarden, heeft een programma voor gemeenschappelijke actie opgeleverd.

De verklaring werd sowieso gekenmerkt door de taal en stijl van zo'n programma. De auteurs en ondertekenaars hebben herhaaldelijk termen als 'wij besluiten' en 'wij zullen geen inspanning mijden' gebruikt, woorden die zo dikwijls waren vermeden door leiders die politieke verantwoordelijkheid dragen. Uit de nieuwe tekst bleek zowel schaamte als toewijding.

De tekst gaf ook blijk van een besef van het geheel. In de jaren na de aanvaarding van de Millennium Declaration is de meeste aandacht uitgegaan naar de paragrafen over de zogenoemde Millennium Ontwikkelingsdoelstellingen (MDG's), die ten doel hadden de armoede in de wereld in een periode van vijftien jaar te halveren. Maar de doelstellingen van de Millennium Declaration als geheel gingen verder dan armoedebestrijding. Die andere doelstellingen – bijvoorbeeld: een halt toeroepen aan de klimaatverandering, verwoestijning en achteruitgang van de biosfeer; het stopzetten van de niet-duurzame uitputting van waterbronnen; de vreedzame oplossing van geschillen; het beëindigen van de illegale wapenhandel; het garanderen van de mensenrechten van migranten, minderheden en kwetsbare groepen; het bevrijden van het hele menselijk ras van armoede; het inrichten van een transparant internationaal financieel systeem – waren cruciaal. Zij zijn belangrijk op zichzelf, en vertegenwoordigen essentiële voorwaarden voor duurzame terugdringing van de armoede.

Terwijl een groot deel van de wereldbevolking na 1945 economische groei en vooruitgang heeft ervaren, zijn vele anderen achterop gebleven. Zij werden beroofd van de mogelijkheden om te delen in en te genieten van de vruchten van de groei; velen werden zelfs buitengesloten van het oogsten van deze vruchten. Het voortbestaan van de armoede, te midden van een steeds verder toenemende mondiale welvaart was niet louter het gevolg van foutief beleid, gebaseerd op de veronderstelling dat iedereen uiteindelijk van de groei zou profiteren. De buitensluiting van mensen was in grote mate het gevolg van systemische tekortkomingen, en niet zozeer van beleidsfouten. De economische en politieke systemen van landen waren inherent zwak, onrechtvaardig en vooringenomen jegens mensen zonder privileges, die machteloos en arm zijn. Deze systemen vertonen nog steeds gebreken, evenals het mondiale marktsysteem. Arme mensen zullen arm blijven, omdat hen de eerlijke toegang wordt ontzegd tot de middelen die ze nodig hebben om zichzelf op de kaart te zetten: kapitaal, informatie, kennis, krediet, technologie, water, een vruchtbare bodem, betaalbare energie, een veilige habitat

en andere noodzakelijke middelen. Armoede is het gevolg van een systeem dat perverse machtsrelaties tussen mensen voedt.

In de loop van de vijftien jaar durende periode waarin de Millennium Ontwikkelingsdoelstellingen (MDG's) moesten worden verwezenlijkt, is de kritiek op deze doelstellingen toegenomen. Verrassend genoeg werd er steviger kritiek geuit op de MDG's als zodanig, en op het onvermogen om daar volledig aan te voldoen, dan op het verraad van de beloften die in de Millennium Declaration als geheel waren neergelegd. In mijn optiek is de kritiek op de MDG's gerechtvaardigd, maar overdreven. Het niet nakomen van de overige beloftes is ernstiger, en de stilte is alarmerend.

De MDG's zijn politieke doelstellingen. Net als alle andere doelstellingen waren zij het gevolg van een politiek proces, dat min of meer objectieve inschattingen van behoeften en een kosten-baten-analyse omvatte, en dus ook compromissen. Doelstellingen zijn nooit boven iedere discussie verheven. Maar om een aantal redenen zijn de MDG's betere doelstellingen dan enige andere set van doelstellingen voor het mondiale ontwikkelingsbeleid sinds 1945.

De eerste reden hiervoor is, dat de MDG's rechtstreeks te maken hebben met het welzijn van individuele mensen, en niet van een staat of een nationale economie. Voor het eerst sinds 1945 is er mondiale consensus bereikt om te mikken op een rechtstreekse verbetering van de levensstandaard. De terugdringing van de armoede hoeft niet langer afhankelijk te zijn van een economisch groeicijfer als een superieure doelstelling. In de Millennium Declaration is een radicalere stap gezet: economische groei is een prioriteit van secundair belang. De mate van economische groei is ondergeschikt aan de verbetering van de levensomstandigheden van steeds meer mensen, met name de armen.

In de tweede plaats definiëren de MDG's zo'n verbetering van de levensomstandigheden van arme mensen niet langer in de allereerste plaats in economische termen. Zij definiëren het welzijn van mensen niet alleen als iets wat losstaat van economische groei, maar ook als iets wat niet primair bepaald wordt door het inkomen. Inkomen is belangrijk, maar vertegenwoordigt niet het hele welzijn. Dat is de reden dat de nationale MDG's negen dimensies van armoede onderscheiden: (1) 'inkomensarmoede' en (2) de mate van werkgelegenheid, (3) honger en ondervoeding, (4) toegang tot basisonderwijs en alfabetisme, (5) toegang van vrouwen tot onderwijs en zinvolle ontwikkeling, (6) kindersterfte, (7) gezondheid van de

moeder, (8) het voorkomen van HIV/AIDS, en de hoogte van het sterftecijfer als gevolg van malaria en tuberculose, en (9) de toegang tot drinkwater en sanitaire voorzieningen. De reeks als geheel biedt een waarheidsgetrouw beeld van het welzijn van mensen, het niveau en de samenstelling ervan, en zijn tekortkomingen.

In de derde plaats waren de MDG's behoorlijk ambitieus. Er werden kwantitatieve doelstellingen geformuleerd voor de diverse dimensies en indicatoren van armoede, die gemiddeld ten doel hadden de armoede binnen vijftien jaar te halveren. Als de ambitie niet verder zou gaan dan de ene helft van de mondiale armen, terwijl de andere helft permanent zou buiten beschouwing gelaten zou worden, zou dat teleurstellend zijn geweest. Maar de Millennium Declaration stelde heel duidelijk dat het ultieme doel was 'de gehele mensheid van de armoede te bevrijden.' Dit kan alleen maar worden gelezen als een doelstelling om de armoede volledig uit te roeien. Het halveren van de armoede in een periode van vijftien jaar was nog nooit eerder verwezenlijkt. Dus dat was beslist een ambitieuze doelstelling, voor een eerste fase. Een tweede – en misschien een derde – zullen volgen.

Maar in een opzicht waren de MDG's helemaal niet ambitieus. De eerste MDG stelde zich ten doel het percentage mensen dat met minder dan één dollar per hoofd van de bevolking per dag moest zien rond te komen met de helft omlaag te brengen. Deze indicator was een schande. Ondanks welbekende verschillen tussen de armoedegrenzen in verschillende landen en verschillende manieren om de minimale bestaansvoorwaarden in te schatten, was duidelijk dat mensen nergens een fatsoenlijk leven kunnen leiden voor één dollar (of tegenwoordig 1,25 dollar) per dag. De indicator is duidelijk gekozen om te garanderen dat de doelstelling zou worden gehaald. Uit de keuze van de overige doelstellingen bleek meer ambitie. Zij weerspiegelen de levenskwaliteit beter. Hoewel inkomensgroei zal bijdragen aan het bereiken ervan, heeft het MDG-actieprogramma de verwezenlijking van de andere MDG's niet afhankelijk gemaakt van een minimuminkomen van één dollar per dag. Je zou zelfs kunnen zeggen dat op grond van het bovenstaande argument het tegenovergestelde waar is: doelstellingen voor de inkomensgroei moeten voortvloeien uit de andere doelstellingen. Inkomensdoelstellingen zouden de middelen moeten omvatten die noodzakelijk zijn om in de basisbehoeften van een persoon te voorzien met betrekking tot onderwijs, gezondheidszorg, onderdak, drinkwater en

sanitaire voorzieningen, en om zijn of haar levensomstandigheden duurzaam te verbeteren. In alle landen zou dit per hoofd van de bevolking beslist meer gaan kosten dan een paar dollar per dag.

In de vierde plaats werd het behalen van de MDG's gezien als een manier om ieder land te verplichten beschikbare middelen aan de terugdringing van de armoede te besteden. Budgettaire middelen, natuurlijke hulpbronnen, energiebronnen, kapitaal, grond, onderzoek en technologie, infrastructurele investeringen en andere binnenlandse middelen kunnen voor veel doelstellingen worden aangewend – voor groei, modernisering, nationale veiligheid, en andere prioriteiten –, maar van nu af aan moest armoedebestrijding op de eerste plaats staan. Het mobiliseren van binnenlandse middelen voor de armoedebestrijding mocht niet afhankelijk worden gemaakt van het ontvangen van buitenlandse hulp. Armoedebestrijding is de plicht van ieder individueel land, ongeacht de hoeveelheid ontvangen hulp. Dit is de boodschap van de Millennium Declaration en de MDG's. Door in te stemmen met MDG 8 hebben de andere landen zich verplicht toe te treden tot een mondiaal partnerschap voor ontwikkeling, om de armere landen te steunen. Maar die laatsten zouden niet van hun verplichtingen inzake de andere MDG's verlost zijn als er geen sprake zou zijn van buitenlandse hulp. Integendeel, vanaf 2000 moeten alle landen hoe dan ook voorrang geven aan de armoedebestrijding. Ieder land moet de andere doelstellingen beschouwen als secundaire doelstellingen, na de armoedebestrijding.

In de vijfde plaats is deze belofte in onvoorwaardelijke termen verwoord. We zagen al dat de filosofie achter de Millennium Declaration impliceert dat noch lage economische groei, noch inadequate buitenlandse hulp als een excuus kan worden beschouwd om het te laten afweten. Dit geldt tevens voor andere mogelijke excuses. Overheden kunnen, als hen wordt gevraagd waarom de armoede blijft standhouden, de neiging hebben bijvoorbeeld op slechte handelsomstandigheden, klimaatverandering, verwoestijning of burgeroorlogen te wijzen. Maar overheden hebben, nu ze de Millennium Declaration hebben ondertekend, geen enkel excuus meer om terug te komen op hun belofte geen inspanning uit de weg te gaan om de MDG's te verwezenlijken. Integendeel: vooral in omstandigheden van dalende exportinkomsten, klimaatverandering, uitputting van de boden, droogte of gewapende binnenlandse conflicten zijn de armen het kwetsbaarst.

Zij worden als eersten getroffen. Hoe erger de omstandigheden, des te meer er voor de zwakste en armste bevolkingslagen moet worden gezorgd. In dergelijke omstandigheden is het des te belangrijker om in de allereerste plaats voorrang te geven aan armoedebestrijding en de bescherming van de armsten en meest kwetsbaren. Ook in dit opzicht was de Millennium Declaration bedoeld als een radicale herziening van de paradigma's, waar beleidsmakers en regimes zich in de 20^e eeuw door hebben laten leiden.

In de zesde plaats hebben de MDG's betrekking op álle landen. Zij zijn bedacht voor de wereld als geheel; niet louter voor de zogenoemde ontwikkelingslanden, maar ook voor alle andere landen. Dit houdt niet alleen in dat andere landen zich moeten verplichten tot het verwezenlijken van MDG 8, die samenwerking vereist om een mondiaal partnerschap in handel en financiering op te zetten, ten bate van hun zwakkere partners. Omdat de MDG's een essentieel onderdeel van de Millennium Declaration vormen, en omdat zowel deze Declaration als de Doelstellingen zijn ontworpen met een mondiaal bereik voor ogen, zijn ook de noordelijke landen verplicht geen inspanning te mijden om de armoede terug te dringen. Voor de regeringen van deze landen, vooral de economieën in het Westen, heeft dit betekend dat hun economisch beleid op z'n minst niet mag resulteren in een verhoging van de armoede onder hun burgers. Zoals Kofi Annan heeft geschreven in zijn *We the Peoples*: 'Het centrale probleem waar we vandaag de dag voor staan is te garanderen dat de mondialisering een positieve kracht wordt voor alle volkeren van de wereld.' Deze woorden zijn ook in de Millennium Declaration terechtgekomen. In de daaropvolgende zin hebben overheden zich verplicht het karakter van de mondialisering te veranderen, omdat 'de voordelen ervan momenteel zeer ongelijk zijn verdeeld, terwijl de kosten ervan ongelijk zijn verspreid.' Omdat nationale grenzen op de wereldmarkt aan het vervagen zijn, kunnen de mensen in het Noorden, net zo goed als die in het Zuiden, opdraaien voor de kosten, in plaats van de voordelen te genieten. De mondialisering is een andere reden om de MDG's als werkelijk mondiale doelstellingen te interpreteren en niet slechts als wéér een reeks traditionele 20^e-eeuwse ontwikkelingshulpdoelstellingen.

In de zevende en laatste plaats zijn de Millennium Ontwikkelingsdoelstellingen, zoals ze in internationale beleidsdocumenten zijn gedefinieerd en uitgewerkt – met name in het Human Development Report 2003 –, voor alle landen

hetzelfde, zij het louter voor zover het doelstellingen zijn. De beantwoording van de vraag hoe deze doelstellingen bereikt moeten worden en met wat voor soort beleidsinstrumenten, is aan ieder individueel land overgelaten. De nieuwe consensus impliceerde dat landen verantwoordelijk zouden worden gehouden voor het verwezenlijken van de doelstellingen, maar dat de keuze van de beleidsinstrumenten aan hun eigen oordeel zou worden overgelaten. Is dat een zwakte? Nee, het is juist een sterk punt. In het verleden heeft internationale beleidscoördinatie voor ontwikkeling te vaak geresulteerd in uniforme modellen voor alle landen, ongeacht hun specifieke omstandigheden. Dit heeft geleid tot een ‘dwangbuis’-aanpak, zoals aanpassingsbeleid en Strategieën voor Armoedebestrijding die door Bretton Woods waren geïnspireerd. Hier is kritiek op uitgeoefend, en terecht, omdat verschillen tussen specifieke omstandigheden van landen nauwelijks in overweging zijn genomen. Bovendien is deze aanpak min of meer van buitenaf opgelegd. Zij móést worden geïmplementeerd, op straffe van de intrekking van buitenlandse steun. De Millennium Declaration en de MDG's zeiden vaarwel tegen dit alles.

Dit zijn zeven sterke punten en deugden van een aanpak die, naar de letter van de tekst, een doorbraak betekenden. Of alle politieke leiders zich inderdaad bewust waren van de gevolgen van wat ze hadden ondertekend, is een andere zaak. Maar zo was de geest tijdens de millenniumwisseling nu eenmaal, en dit is dan ook hoe deze overeengekomen bewoordingen zijn bedoeld en moeten worden gelezen.

Na 2000

Vijftien jaar later kunnen we niets anders doen dan erkennen dat de Millennium Declaration – los van de MDG's – een dode letter is geworden. Niemand heeft het meer over de Declaration. De MDG's zijn breeduit besproken, maar die discussie heeft zich in technische, apolitieke termen voltrokken. De geest die aan het begin van de eeuw de boventoon voerde is verdwenen. De waarden en beginselen die in de Declaration en het actieprogramma voor het nieuwe Millennium werden neergelegd, zijn diepgaand ondergraven. De doelstellingen van Agenda 21 zijn terzijde geschoven.

De meedogenloze aanslagen van 2001 in New York hebben definitief een einde gemaakt aan het optimisme van de eerste jaren na 1989, dat een decennium

later weer even was opgebloeid. De angst voor wijdverbreid terrorisme heeft geleid tot een algemene omarming van de waarde van veiligheid. In de optiek van opinieleiders en beleidsmakers is veiligheid een voorwaarde geworden die vóór alle andere dingen moet worden verwezenlijkt. Zolang de veiligheid niet gegarandeerd is, kunnen de andere waarden niet verwezenlijkt worden. Veiligheid is steeds meer gedefinieerd in termen van nationale veiligheid en binnenlandse veiligheid. Volgens deze redeneertrant kan veiligheid ook worden verzekerd door mogelijke vijanden aan te vallen. Al spoedig na het begin van de nieuwe eeuw werd de preventieve aanval aanvaard als een legitieme stap in een beleid om een groep, stam of land te verdedigen. Geweld en tegengeweld namen toe. Oorlog is opnieuw een mogelijkheid geworden.

De reactie op het terrorisme na de eeuwwisseling heeft de procedures en principes van de Verenigde Naties ondermijnd. De inhoudelijke waarde van de principes van de Verenigde Naties werd van minder belang geacht. Het omzeilen van besluitvormingsprocedures binnen het systeem werd makkelijk. Omdat de grote machten het voorbeeld gaven, konden kleine landen hetzelfde doen en ermee weggkomen. Vijftien jaar van geweld zijn hierop gevolgd, in het Midden-Oosten, op tal van plaatsen in Afrika, en tot diep in Azië en verschillende plaatsen in Latijns Amerika.

Binnenlandse en internationale conflicten zijn steeds complexer geworden. Conflicten die zich vooral als economisch, politiek, religieus, tribaal, etnisch, cultureel of sektarisch hadden gemanifesteerd, kregen al snel veel van deze karaktertrekken tegelijkertijd. Het beheersen van complexe conflicten binnen een land werd steeds moeilijker naarmate conflicten langer duurden. De mondialisering resulteerde in het vervagen van het onderscheid tussen binnenlandse en internationale conflicten. Eerder en makkelijker dan vroeger konden conflicten die in een bepaald land hun oorsprong vonden zich naar andere delen van de wereld verspreiden. Diaspora's en de confrontatie tussen radicale vleugels van de islam en westerse culturen hebben hun rol gespeeld, evenals de schaduwbanken, wapenhandel en transnationale handelsbelangen die daarmee gepaard gingen.

De geopolitiek speelde ook een rol. Onlangs zijn de spanningen tussen Oost en West scherp toegenomen. De positieve geest van samenwerking die de jaren na het einde van de Koude Oorlog kenmerkte, bestaat niet langer tussen enerzijds Rusland en de andere landen van de vroegere Sovjet-Unie, en anderzijds Europa en de Verenigde Staten. De confrontaties nemen toe. Landen bewapenen zich.

Een mogelijk gebruik van kernwapens wordt niet langer categorisch uitgesloten. Politieke disputen binnen Europa kunnen opnieuw tot militaire confrontaties leiden, zoals in Oekraïne en op de Krim. Tot nu toe heeft het slechter wordende klimaat tussen Oost en West niet geleid tot nieuwe confrontaties in andere delen van de wereld, die lijken op de strijd om invloedssferen tijdens de Koude Oorlog. Maar het heeft wél geresulteerd in een verlamming van de mondiale, op de VN gebaseerde diplomatie. De geweldsescalatie in het Midden-Oosten, die de vrede in het Midden-Oosten, Afrika en Azië bedreigt, vergt dringend gemeenschappelijke actie, op basis van de principes die in de Millennium Declaration zijn bevestigd. Maar ook in dit opzicht lijken de politieke leiders van de wereld niet in staat of niet bereid het tij te keren.

Al deze gebeurtenissen weerspiegelden eerder een achteruitgang dan de vooruitgang die in de Millennium Declaration was voorzien. Soortgelijke U-bochten hebben zich ook op andere terreinen voltrokken. Het Kyoto Protocol, bedoeld om de klimaatverandering een halt toe te roepen, werd na de ratificatie begraven. De financiële crisis van 2008 en daarna heeft een overwinning opgeleverd voor particuliere commerciële motieven – winst en hebzucht – ten koste van publieke, sociale en menselijke waarden. De mondialisering heeft, in plaats van een positieve kracht te worden voor alle volkeren van de wereld, in een steeds grotere ongelijkheid geresulteerd, wat betreft het delen van baten en lasten. Sinds het begin van de nieuwe eeuw is het kapitalisme meedogenlozer geworden dan ooit tevoren. Hoewel het kapitaal op zeer ongelijke wijze is blijven accumuleren, heeft het in het verleden tenminste nog naar winstgevende beleggingsmogelijkheden in de reële economie gezocht, die konden resulteren in een toename van de materiële welvaart en werkgelegenheid – zij het, opnieuw, ongelijk verspreid. Vandaag de dag circuleert het mondiale kapitaal vooral in de financiële sfeer, waar het probeert geld met geld te verdienen via speculatieve kortetermijntransacties die economieën en naties destabiliseren. In het systeem van het financiële kapitalisme verliezen grond, gebouwen, huizen, vastgoed in het algemeen, hulpbronnen, grondstoffen en zelfs voedsel hun betekenis als bezittingen in de reële economie, bedoeld om de productie en de welvaart te verhogen. In plaats daarvan worden ze louter financiële bezittingen, bedoeld om te worden verhandeld en geruild tegen andere financiële producten.

Hierboven heb ik de jaren negentig beschreven als een periode van vooruitgang in de richting van duurzame ontwikkeling, zij het te voorzichtig en te traag.

Tijdens deze jaren leken we in de juiste richting te koersen, maar liepen we achter de feiten aan, vooral de feiten die door de mondialisering werden gecreëerd. Maar sinds het begin van de nieuwe eeuw zijn we de andere kant op gehold, waardoor de kloof tussen belofte en praktijk breder dan ooit geworden is.

Het meest verontrustend daarbij is de geleidelijke ontmanteling van de internationale instellingen die in het leven waren geroepen om dergelijke gevaren aan te pakken. Na 2001, het jaar waarin de Verenigde Staten Irak zijn binnengevalen – waarbij de Veiligheidsraad werd gepasseerd – is het multilaterale systeem steeds zwakker geworden. Ooit overeengekomen internationale waarden en principes zijn ondermijnd. VN-instellingen hebben aan gezag ingeboet en zijn middelen verloren. VN-procedures worden omzeild. VN-resoluties zijn holle frasen geworden, en besluiten lege woorden, zonder sancties op schending of het niet nakomen ervan. In de hele wereld zijn mensen hun vertrouwen in politieke leiders, internationale instellingen en procedures kwijtgeraakt, en ook in de mogelijkheid van een mondiaal democratisch publiek systeem als tegenkracht voor zowel nationale machten als transnationale handelsbelangen. De risico's voor de toekomst zijn minstens even groot als in de eerste helft van de 20^e eeuw: mondiale sociale en economische ongelijkheid, instabiliteit en crises; massale armoede; schaarste van middelen; klimaatverandering; gewelddadige confrontaties binnen en tussen landen; een nieuwe wereldoorlog, en zelfvernietiging door het gebruik van massavernietigingswapens. Het systeem van de Verenigde Naties is in het leven geroepen om deze en andere gevaren gezamenlijk aan te pakken. Door gebruikmaking van dat systeem, door afgesproken procedures op basis van gemeenschappelijke waarden toe te passen en gemeenschappelijk te handelen, is de wereldgemeenschap in staat geweest vele gevaren te keren. Dat heeft niet altijd tot oplossingen geleid, maar wel vaak een de-escalatie bewerkstelligd. Na 2015 is dat zelfs nog noodzakelijker dan na 1945.

Na 2015

Niet alles ging verkeerd. Binnen de VN deden zich enkele positieve ontwikkelingen voor. Eén daarvan was de aanvaarding, bij consensus, van het zogenoemde beginsel van de Responsibility to Protect (R2P), dat werd vastgelegd in resoluties

van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties en de Veiligheidsraad. Dit beginsel zou, zo werd beoogd, uitgangspunt worden in conflictsituaties waarin burgers het slachtoffer zijn van buitensporig geweld. Dit beginsel kan gaan functioneren als een toetssteen en als criterium waarop men zich kan beroepen in geval van, bijvoorbeeld, massale schending van de mensenrechten van minderheden. Het beginsel zou ook op andere terreinen betekenis kunnen krijgen. Er zou bijvoorbeeld een beroep op kunnen worden gedaan, wanneer kwetsbare groepen bescherming nodig hebben in situaties van structurele verstoring van het natuurlijk milieu en het ecologisch evenwicht, of bij rampen, al dan niet het gevolg van menselijk handelen, of als ze beschermd moeten worden tegen de gevolgen van een onbarmhartig economisch beleid.

De aanvaarding van de MDG's was een doorbraak. Maar tijdens de vijftien jaar die hiervoor was uitgetrokken zijn zij niet verwezenlijkt. Althans niet allemaal, niet in alle landen en niet volledig. Toch is er meer bereikt dan sceptici hadden voorzien. In veel landen hebben zowel regeringen als belanghebbende groepen zich eraan gecommitteerd. Er werden procedures en systemen ontwikkeld om de voortgang te bewaken en om te onderzoeken welke factoren verantwoordelijk zijn voor succes of falen. Dit verschaftte een goede basis voor een strategie in een volgende periode van vijftien jaar: de 2030 Agenda voor Wereldwijde Duurzame Ontwikkeling, met daarin een groot aantal Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDG's) voor de volgende vijftien jaren.

De Millennium Declaration had geklonken als een klarenstoot. Maar het is zaak dat de stemmen ter ondersteuning van deze nieuwe Agenda nog luider zullen klinken en nog verder zullen reiken, en wel om redenen die we hierboven bespraken. De belangrijkste is, dat de MDGs ten opzichte van hun eigen referentiekader (de Millennium Declaration) een notoire versmalling hadden ingehouden. De tweede reden is dat, ondanks de erkenning dat terugdringing van de armoede bovenaan het prioriteitenlijstje hoorde te staan, het feitelijke beleid om een en ander te verwezenlijken tekortschoot.

Duurzame ontwikkeling betekent dat de aarde en de mensen beschermd worden tegen de krachten van het kapitaal, die uitmonden in vernietiging en uitsluiting. Het is essentieel dat een dergelijke garantie in de periode na 2015 tot stand wordt gebracht. Het zou een garantie moeten zijn voor de langere termijn, voorbij het jaar 2030. Daarbij zou niet alleen gestreefd moeten worden

naar een valnet voor slachtoffers en naar compensatie voor de schade, maar ook naar beleidsverandering om verdere schade, geweldsescalaties, brute uitbuiting en verpaupering te voorkomen. Bescherming impliceert preventie en preventie vereist hervorming.

Hoe kunnen we verzekeren dat de nieuwe agenda meer oplevert dan de vorige? Ik noem acht aandachtspunten.

Armoede uitbannen

De armoede halveren, zoals met de Millennium Doelstellingen werd beoogd, is niet genoeg. De resterende helft met opnieuw 50% terugbrengen volstaat evenmin. Een stap-voor-stap-benadering is niet langer houdbaar. De armoede moet volledig worden uitgebannen. Dat is niet alleen een ethische imperatief, maar ook rationeel een *conditio sine qua non*. De wereld kan het zich niet veroorloven de politieke risico's te veronachtzamen, die voortvloeien uit de gevoelens van desillusie en wanhoop van mensen die zich buitengesloten voelen: van de markt en van de gemeenschap, van de bescherming door de wet, en van de structuren waar beslissingen worden genomen over de toekomst van de samenleving. Dit zijn de mensen zonder hoop en uitzicht.

Het uitbannen in plaats van het terugdringen van de armoede vereist, om te beginnen, het alsnog zo spoedig mogelijk volledig verwezenlijken van de oorspronkelijke Millennium Ontwikkelingsdoelstellingen. Dat is de eerste prioriteit.

De tweede prioriteit is dat al doende de lessen in praktijk worden gebracht die in de afgelopen periode zijn geleerd. De manier waarop de doelstellingen worden nagestreefd, moet worden verbeterd. Vandemoortele, die destijds deel uitmaakte van het team deskundigen dat de MDG's ontwierp, heeft die praktijk bekritiseerd als een combinatie van 'dollarization' and 'donorization' van de doelstellingen. Geld en donoren kregen de overhand. In het beleid kreeg de eerste doelstelling (het halveren van het percentage van de bevolking met een inkomen lager dan \$1,25 per dag) de meeste aandacht, ten koste van de aandacht voor andere doelstellingen, die niet zo makkelijk in cijfers en geld konden worden uitgedrukt. In het internationale overleg ging het vooral om MDG 8 (een partnerschap tot stand brengen ten gunste van wereldwijde ontwikkeling). Hoe wenselijk dat ook is, de nadruk op een dergelijk partnerschap leidt af. Men gaat er al gauw vanuit dat

de doelstellingen niet kunnen worden verwezenlijkt zonder hulp van buitenaf. Maar noch de Millennium Declaration, noch de inzichten die zijn verkregen in ontwikkelingsprocessen en het ontwikkelingsbeleid van de afgelopen jaren rechtvaardigen deze veronderstelling.

In publieke en politieke debatten ontstaat al gauw een neiging om te spreken over afgeleide grootheden en niet over kernbegrippen: inkomen in plaats van welzijn, groei in plaats van ontwikkeling en hulp in plaats van samenwerking. Terwijl de eerste categorie zich makkelijker leent voor meting, kwantificering en ordening, vertegenwoordigen kernbegrippen de waarden die mensen toekennen aan de wijze waarop beleid wordt gevoerd en het gewicht van de resultaten. De SDG's zijn tot op zekere hoogte benaderingen van een welvaartsconcept. Daarom dient de vraag of en in hoeverre deze doelstellingen worden bereikt niet alleen te worden beantwoord met behulp van kwantitatieve en meetbare indicatoren, maar ook door te kijken naar de kwaliteit van het proces en van de geboekte vooruitgang.

Zo betekent het verwezenlijken van algemeen basisonderwijs niet alleen dat alle kinderen naar school gaan, maar ook dat de kwaliteit van hun leraren en van het onderwijs de toets der kritiek kan doorstaan. En meer welvaart betekent niet alleen dat minder mensen arm zijn, maar ook dat zij in staat zijn voor zichzelf op te komen en zelf te beslissen wat zij willen bereiken, en hoe. De Millennium Declaration was geen cijfermatige exercitie. Van het begin af aan zijn de doelstellingen omschreven in termen van sociale vooruitgang, menselijke waardigheid en autonomie. Het beleidsproces dat er op gericht was de MDG's te verwezenlijken heeft deze doelstellingen echter vernauwd tot meetbare managementresultaten. Dat is de achtergrond van het hierboven genoemde tweede aandachtspunt: beleid dat gericht is op de armoedebestrijding dient prioriteit te geven aan de kwaliteit van processen en uitkomsten boven hetgeen gemakkelijk gemeten kan worden.

Die noodzaak om vooral aandacht te geven aan de kwaliteit geldt natuurlijk voor het totale armoedebestrijdingsbeleid, dat wil zeggen zowel voor het beleid dat er op gericht is de destijds overeengekomen Millennium Ontwikkelingsdoelstellingen alsnog te verwezenlijken, als voor het beleid dat gevoerd moet worden om de armoede verder dan met de helft terug te dringen. Algehele uitbanning van de armoede in de periode na 2015, en binnen een per land vast te stellen redelijke termijn, is de derde prioriteit.

Dat zal niet makkelijk zijn, moeilijker zelfs dan de halvering die tot nu toe werd nagestreefd. Er zijn immers redenen waarom mensen buiten het bereik zijn gebleven van het beleid dat werd gevoerd om de armoede te halveren. Bevolkingsgroepen behorend tot die 'tweede helft' maken bijvoorbeeld deel uit van achtergestelde minderheidsgroepen, etnisch, tribaal dan wel religieus, of van inheemse groepen met een andere cultuur en levenswijze, met weinig voeling met de markt of de moderniteit in het algemeen. Sommigen beschikken over weinig of geen eigen bestaansbronnen (zoals landbouwgrond, visgronden of vee), wonen in afgelegen dan wel kwetsbare gebieden (waterarm, onvruchtbaar, geërodeerd, vervuild, geplagd door malaria en andere tropische ziekten, of bedreigd door regelmatige overstromingen of droogte). Anderen zijn zeer slecht gehuisvest, bijvoorbeeld in slums, onder barre hygiënische omstandigheden, zonder sanitaire voorzieningen. Vaak zijn het vrouwen, kinderen of de alleroudsten die het zwaarst getroffen zijn door de omstandigheden waarin zij verkeren. Zij hebben het meestal zwaarder dan bijvoorbeeld jonge mannen die meer mogelijkheden hebben om elders een beter bestaan te zoeken. Velen hebben een buitengewoon slechte uitgangspositie, omdat zij van het begin af aan nauwelijks toegang hadden tot basisvoorzieningen op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg, waardoor zij – analfabeet, vaak ziek, met een geringe arbeidsproductiviteit – als het ware zijn voorbeschikt tot permanente armoede en die armoede overdragen op de volgende generatie. Al die groepen mensen kunnen minder makkelijk worden bereikt via traditioneel generiek beleid. Velen worden niet bereikt door marktinstrumenten, want zij hebben geen toegang tot de markt. Velen worden evenmin bereikt via overheidsbeleid, omdat de staat niet in hen is geïnteresseerd of de groepen waartoe zij behoren opzettelijk discrimineert.

Anderzijds hebben de betrokken bevolkingsgroepen zelf vaak ieder vertrouwen in de staat, de overheid, publieke instellingen en verondersteld democratische procedures verloren. Dit alles vraagt om specifiek beleid, toegespitst op de specifieke situatie van iedere groep afzonderlijk en gebaseerd op een grondige analyse van de specifieke oorzaken van de armoede waarin zij verkeren. Daartoe is een rol weggelegd voor instellingen behorend tot de civiele samenleving, niet-gouvernementele organisaties, gedecentraliseerde gemeenschappen, groeperingen en bewegingen aan de basis van de samenleving. Hoe armer mensen zijn, hoe te verder zij zijn weggeraakt van het bereik van markt en staat, en hoe meer zij zijn buitengesloten

dan wel zich buitengesloten voelen. Het is dan des te noodzakelijker om generiek en top-down beleid te vervangen door specifiek beleid, bottom-up, zoveel mogelijk vormgegeven door de betrokkenen zelf.

Dit kan niet worden verwezenlijkt zonder een vierde prioriteit te formuleren, als vervolg op de MDG's: vermindering van de sociale en economische ongelijkheid tussen mensen. Uitbanning van de armoede is niet mogelijk zolang de ongelijkheid blijft bestaan en toeneemt. Het in stand houden van economische ongelijkheid wordt vaak verdedigd met het argument dat de groei erdoor wordt bevorderd, waarvan op langere termijn ook armere bevolkingsgroepen zouden kunnen profiteren. Hogere groei betekent immers dat er meer te verdelen valt. Maar dit is een drogreden. Ongelijkheid zou pas in het belang van een samenleving als geheel zijn, als door die ongelijkheid meer mensen uit de armoede worden getild dan onder omstandigheden van een meer gelijke inkomensverdeling. Maar in de praktijk sijpelen de vruchten van de groei niet door naar beneden. Aan zichzelf overgelaten resulteert het mechanisme van de markt niet in een meer gelijke, evenwichtige en rechtvaardige verdeling van de welvaart. Juiste de armsten onder de armen profiteren niet van een hogere groei onder omstandigheden van ongelijkheid. Immers, een ongelijke verdeling van inkomen, vermogen, kapitaal, hulpbronnen en andere middelen ter verhoging van de welvaart impliceert een ongelijke verdeling van de macht. Dit houdt ook de macht in om andere mensen arm te houden, hen de toegang tot de markt, natuurlijke hulpbronnen en voorzieningen te ontzeggen, en hen armer te maken. Dit is ook de macht om protest en verzet te onderdrukken en om stemmen tot zwijgen te brengen. In veel landen worden democratische processen, aanvankelijk gebaseerd op het beginsel van inherent gelijke rechten van alle mensen, en bedoeld om de politieke besluitvorming een gelijk speelveld te bieden, ondermijnd door misbruik van machtsvoordelen die voortvloeien uit economische ongelijkheid.

Dit is cruciaal. Niet alleen uitbanning van de armoede, maar ook het verduurzamen van de ontwikkeling vraagt om kleinere inkomensverschillen. Voortzetting van de economische groei zoals die vorm en inhoud heeft gekregen in de afgelopen decennia, in combinatie met klimaatverslechtering en verstoring van het milieu, leidt tot steeds meer schaarste aan grondstoffen en natuurlijke hulpbronnen, en tot strijd om de toegang daartoe. Een stelsel dat in hoofdzaak gedreven wordt door kapitaal en winstbejag, waaraan arbeid en natuurlijke hulpbronnen

ondergeschikt gemaakt worden, en dat niet gebreideld wordt door overwegingen van humaniteit, sociale cohesie en publiek belang, leidt tot verpaupering, ongelijkheid en uitputting van het natuurlijk milieu. Dit waren de gevolgen van kapitalistische verhoudingen in de reële economie. Die verhoudingen zijn de laatste decennia veranderd. Ze hebben een transnationaal karakter gekregen, op wereldschaal, en zijn verschoven van de reële naar de financiële sfeer. Beide ontwikkelingen maakten dat deze krachten steeds minder makkelijk konden worden gecorrigeerd door democratische besluitvorming op nationaal niveau, op grond van overwegingen van moraliteit, humaniteit en verantwoordelijkheid voor het welzijn van toekomstige generaties. De sociale en publieke sfeer zijn kwetsbaarder geworden. De wereldwijde samenhang tussen schaarste, instabiliteit, kwetsbaarheid, ongelijkheid en conflict dient een van de belangrijkste punten te zijn op de internationale agenda na 2015. Zo niet, dan is het risico groot dat mensen die momenteel rond het bestaansminimum leven, eronder dan wel vlak daarboven, steeds verder naar beneden zakken.

Ongelijkheid is er altijd geweest. In de negentiende eeuw resulteerden kapitalistische productieverhoudingen in de uitbuiting van arbeid. Daardoor ontstond een onderklasse, gekenmerkt door voortdurende armoede, waaruit nauwelijks te ontsnappen viel. Dit veranderde in de twintigste eeuw. De dekolonisatie, de opbouw van sociale verzorgingsstaten, de invoering van meer democratische verhoudingen en de erkenning van de wenselijkheid van een brede publieke sector bevorderden de economische emancipatie en de opwaartse sociale mobiliteit van grote groepen mensen. In tal van landen ontstond een brede middenklasse. Tijdens een groot deel van de twintigste eeuw nam de ongelijkheid tussen en binnen landen af. Waardensystemen, gebaseerd op mensenrechten, en noties zoals het algemeen belang en solidariteit werden belangrijke uitgangspunten in het beleid van steeds meer landen en ook in het kader van de internationale gemeenschap. Maar aan het eind van dezelfde eeuw ontstond er wederom grotere ongelijkheid. Die werd veroorzaakt door een nieuwe fase van mondialisering, die voor het eerst in de geschiedenis resulteerde in het ontstaan van een complete wereldmarkt, en het daarmee gepaard gaande neoliberale gedachtengoed, waarin het marktdenken weer een grotere plaats kreeg dan het publiek belang. Grote groepen mensen kwamen buiten de markt te staan. Zij ontbeerden de middelen om zich toegang te verschaffen tot kapitaal, krediet, kennis, technologie en

hulpbronnen. Uitsluiting volgde op uitbuiting. Mensen behoorden niet zozeer tot een onderklasse, als wel tot een buitenklasse.

Inmiddels heeft het kapitalisme een nieuwe verschijningsvorm gekregen: het wereldwijde transnationale financiële kapitalisme, waarbij omvangrijke kapitaalstromen zich niet zozeer richten op productieve investeringen in de reële sfeer, als wel op handel in financiële producten, op het maken van geld met geld, en op het verkrijgen van rendement dat wordt belegd in gecompliceerde financiële bezittingen; de winsten worden niet teruggeploegd in de reële economie. Deze nieuwe fase wordt behalve door voortdurende uitbuiting en uitsluiting gekenmerkt door een nieuw dominant mechanisme. Mensen die wel binnen de economie functioneerden, maar vaak aan de rand daarvan, krijgen door de werking van het stelsel problemen – bijvoorbeeld hoge schulden – en worden verdreven. Hun landbouwgrond wordt hen afgenomen, via *‘land grabbing’* of doordat die grond onderpand was bij een lening die niet kon worden terugbetaald. Anderen worden hun huis uitgezet. Het afpakken van land, huis en haard gaat gepaard met de bezetting daarvan door instellingen met veel financiële macht. Grond, gebouwen en woningen worden door deze instellingen niet zozeer beschouwd als productiemiddelen, met al dan niet een sociale functie, maar louter als handelswaar. Velen die werk hadden verliezen hun baan, worden structureel werkloos, raken de toegang kwijt tot de reguliere arbeidsmarkt en komen alleen nog maar in aanmerking voor flexibele banen, informele arbeid of los werk. Zij raken verstoken van sociale rechten en van voorzieningen, verzekeringen en gezondheidszorg. Kleine boeren en handelaartjes worden naar de rand van de markt geduwd, en daar overheen.

Dit alles is op zich niet nieuw, maar de omvang van het een en ander is dat wel. Dat geldt ook voor andere verschijnselen die ertoe leiden dat mensen weggewerkt worden uit de maatschappij. Mensen die als kansloos worden bestempeld en zich schuldig maken aan criminele activiteiten worden opgesloten in gevangenissen, die niet langer beheerd worden als publieke instellingen maar overgedragen worden aan de markt. Daarbinnen blijven zij voor zeer lange tijd, buiten de maatschappij die zich tegen hen beschermt en geen aandacht besteedt aan terugkeer en rehabilitatie. In tal van landen neemt hun aantal een schrikbarende omvang aan. Nog groter is het aantal ontheemden, vluchtelingen en asielzoekers – stateloos, documentloos, op de vlucht tegengehouden door hekken, bestempeld als illegaal, opgesloten in kampen, of gedoemd om weggestuurd te worden.

Saskia Sassen heeft deze processen bestempeld als de meest onmenselijke (*'most brutal'*) fase van het kapitalisme. Zij bracht ze bijeen onder een gemeenschappelijke noemer: uitzetting (*'expulsion'*). Alle bovengenoemde verschijnselen, hoe verschillend ook, hebben met elkaar gemeen dat de uitzetting op het conto kan worden geschreven van anonieme private financiële machten, die invloed hebben op politieke besluitvorming en op wet- en regelgeving. Het zijn geen nevenverschijnselen meer, maar dominante structurele kenmerken van het systeem. Aanvankelijk ging het kapitalisme gepaard met een waardensysteem dat uitbuiting cultiveerde en mensen veroordeelde tot een bestaan onderin de maatschappij. 'Blijf beneden', zo luidde de boodschap. Daarna kwam de uitsluiting: 'blijf buiten'. De hedendaagse marktverhoudingen, die leiden tot uitzetting op steeds grotere schaal, zijn gebaseerd op een waardensysteem dat gespeend lijkt van iedere moraliteit: 'ga heen', zo luidt de boodschap tot velen. Dat verschijnsel keren zou een vijfde prioriteit moeten zijn voor een wereldwijde agenda voor de komende jaren.

Duurzame ontwikkeling voor iedereen

Dit brengt ons bij een zesde prioriteit: duurzaamheid verzekeren, niet alleen ten behoeve van toekomstige generaties, maar ook omdat het nu eenmaal onmogelijk is armoede uit te bannen in een niet duurzame omgeving. De risico's zijn bekend: klimaatverandering; afhankelijkheid van fossiele brandstoffen; overmatig watergebruik; verlies aan biodiversiteit; verstoring van het ecologisch evenwicht; ontbossing; verwoestijning; achteruitgang van de vruchtbaarheid van landbouwgrond; vervuiling van grond, water en atmosfeer (bijvoorbeeld met fosfor, stikstofoxiden, fijn stof en chemische substanties), door de technologie die wordt toegepast in landbouw, industrie en transport; en de verzuring van de oceanen.

Hoe slechter de situatie, hoe groter de armoede. De voedselzekerheid, gezondheid en leefomgeving van velen worden bedreigd. Voor sommigen is het zelfs een kwestie van leven of dood. Materiële economische groei, in combinatie met hoge bevolkingsgroei, vormt een zware hypotheek op de niet vernieuwbare bronnen op aarde.

Die bronnen zijn per definitie schaars, niet alleen in absolute, maar ook in relatieve zin. De kosten zijn hoog en de prijzen stijgen. Weliswaar kan technologische vernieuwing helpen uitputting van schaarse hulpbronnen tegen te gaan en

uit te stellen, maar dat vergt grote investeringen. Kapitaal is echter per definitie schaars. Investeringen in research, technologie en in middelen ter bestrijding van, bijvoorbeeld, klimaatverandering of verdroging, concurreren met de inzet van kapitaal op andere terreinen, die meer en sneller privaat gewin beloven. Bovendien, de noodzaak een andere weg in te slaan en patronen van consumptie, productie en investeringen te hervormen, dringt zich niet vanzelfsprekend op aan mensen die behoren tot hogere inkomensgroepen, met meer koopkracht en gemakkelijker toegang tot kapitaal. Voor hen zullen schaarse hulpbronnen nog geruime tijd toegankelijk zijn. Het zijn de armste bevolkingsgroepen die het gelag betalen. De prijs van de schaarse wordt voor hen te hoog. Rijkere en machtigere landen, ondernemingen, klassen of bevolkingsgroepen kunnen hun macht aanwenden om hen de toegang te ontfemen. Zij kunnen zichzelf bevoordelen en beschermen door roof, bezetting en plundering van de leefomgeving en hulpbronnen. Een effectieve bestrijding van armoede en ongelijkheid is onmogelijk, zolang op niet duurzame wijze met schaarse hulpbronnen wordt omgesprongen.

Het verzekeren van een duurzaam gebruik van schaarse bronnen en het uitbannen van armoede vereisen een majeure hervorming van nationale en wereldwijde economische systemen. Dat is prioriteit nummer zeven. Vraag en aanbod op de markt houden geen rekening met zogeheten externe effecten: kosten en opbrengsten voor anderen dan de desbetreffende marktpartijen, inclusief die voor de gemeenschap als geheel. De markt houdt geen rekening met noden en belangen van toekomstige generaties. Hun behoeften worden in de afweging van kosten en opbrengsten niet meegenomen. Mensen die nog niet geboren zijn, vormen geen marktpartij, kunnen geen vraag uitoefenen, hebben geen koopkracht en kunnen niet meepraten. Het marktmechanisme zal er evenmin voor zorgen dat arme bevolkingsgroepen met geringe koopkracht, en beperkte middelen en mogelijkheden, voldoende toegang hebben. Voor deze vraagstukken is de markt niet de oplossing, maar het probleem.

De noodzaak tot hervorming strekt zich ook uit tot stelsels van politieke besluitvorming. Dat is het achtste aandachtspunt op een wereldwijde agenda voor duurzame ontwikkeling en welzijn voor iedereen. De agenda dient zich niet te beperken tot het formuleren van doelstellingen en beleidsinstrumenten. Het gaat ook om instituties, besluitvormingsprocedures, wetten, regels, bindende afspraken, verdragen, verplichtingen, nalevingsregimes en sancties. Eenmaal

algemeen overeengekomen waarden en beginselen, zoals vastgelegd in het Handvest van de Verenigde Naties, de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, Agenda 21 en de Millennium Declaration vormen het uitgangspunt. Zij zullen soms moeten worden herzien, bijgesteld en geactualiseerd, maar zodra ze zijn herbevestigd mogen zij niet functioneren als een mantra ter verhulling van een gebrek aan actie of als een rookgordijn waarachter ontwikkelingen in tegengestelde richting verborgen blijven.

Stelselhervorming is meer dan eens bepleit. In de jaren zeventig vielen voorstellen van de gezamenlijke ontwikkelingslanden om een Nieuwe Internationale Economische Orde in te richten niet in vruchtbare aarde. Hervorming van de Verenigde Naties zelf stuitte aan vele kanten op weerstand. Buiten de Verenigde Naties werden nieuwe instellingen in het leven geroepen, om groter gewicht toe te kennen aan opkomende economieën en nieuwe machten, of om beginselen, regels en procedures te ontwijken die destijds bij consensus waren overeengekomen en vastgelegd waren in internationaal recht. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de G20 en de G7, die concurreren met VN-instellingen als ECOSOC en de Veiligheidsraad, en bij het voorgenomen Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), waarmee de WTO wordt gepasseerd. Het zijn besloten clubs van gelijkgestemden, die zichzelf in het leven hebben geroepen en andere landen naar willekeur en goeddunken buitensluiten, onder veronachtzaming van voorheen gezamenlijk gemaakte afspraken. Het mag efficiënt lijken, omdat binnen dergelijke clubs minder verschil van opvatting bestaat dan binnen instellingen waarin alle landen meepraten, maar zij zijn niet representatief voor de wereldbevolking als geheel. Zij kunnen macht uitoefenen, maar schieten tekort in legitimiteit. Andere landen en hun inwoners zullen dergelijke clubs zien als de belichaming van het verraad van hun aspiraties.

De daad bij het woord

De tijdens een VN-topconferentie van wereldleiders in september 2015 overeengekomen Agenda voor Duurzame Ontwikkeling voor de periode tot 2030 vormt een nieuwe gelegenheid om noodzakelijke hervormingen tot stand te brengen. De agenda bevat zeventien Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen (SDG's) en een groot aantal subdoelstellingen en indicatoren, waarmee de verwezenlijking van de

doelstellingen kan worden gevolgd, gewaardeerd en gemeten. De SDG's verschillen in diverse opzichten van de MDG's. Ze zijn uiteindelijk gekozen na een proces dat transparanter was, meer participatief en bottom-up dan de vorige keer. De MDG's waren bekritiseerd vanwege het top-down karakter van de besluitvorming die tot hun keuze had geleid. Dat was wel zo, maar toch was die kritiek slechts ten dele terecht. Immers, gedurende tientallen jaren hadden inwoners van tal van landen geprotesteerd tegen de werking van economische systemen, die hadden geleid tot uitbuiting en uitsluiting. In zekere zin kon de Millennium Declaration gelden als een verlaat top-down antwoord op bottom-up acties. Basisgroepen, vrouwenorganisaties, vakbonden, inheemse volken, etnische, religieuze, culturele en nationale minderheden, milieugroeperingen, ngo's, mensenrechtenactivisten en de anti-globaliseringsbeweging hadden de basis gelegd voor een alternatief economisch beleid, waarbij niet langer prioriteit zou worden gegeven aan kapitaal, winst, geld en materiële goederen boven mensen en hun gemeenschappen, boven natuur en milieu, boven ecologie en de bescherming van de leefomgeving op aarde. Dat maakte het mogelijk de nieuwe doelstellingen vast te stellen na een proces van grondige meningsvorming en transparante besluitvorming, waarin tal van groepen over de hele wereld betrokken werden. Zij konden hun gezichtspunten, wensen en verwachtingen kenbaar maken, na te streven doelstellingen voorstellen, en de knelpunten en belemmeringen blootleggen die zij tot dan toe het hoofd hadden moeten bieden. Dit alles werd vergemakkelijkt doordat gebruik werd gemaakt van de nieuwe informatie- en communicatietechnologie. Nooit eerder was overleg binnen het kader van de Verenigde Naties zo participatief geweest en zo transparant voor deelnemers zowel als buitenstaanders.

Aldus is een nieuw momentum gecreëerd, een precedent. Voortaan kan gewezen worden op de ervaring die met de SDG's is opgedaan: het heeft zin om deel te nemen aan een debat dat gericht is op het bereiken van consensus. Ook mensen die niet behoren tot de besluitvormingselite kunnen de uitkomst van het overleg beïnvloeden. De aanvaarding van de Agenda door de wereldleiders zou kunnen bijdragen tot het herstel van het vertrouwen van de burgers in het systeem van de Verenigde Naties. Het systeem heeft enig gezag herwonnen. De VN zouden er goed aan doen dit gezag te kapitaliseren. De procedures die gevolgd zijn bij het formuleren van de SDG's zouden ook kunnen worden gehanteerd op andere terreinen waarop de VN een mandaat hebben.

Om te beginnen zou de procedure, die is gevolgd bij de formulering van de doelstellingen, ook moeten worden toegepast bij de feitelijke realisering van die doelstellingen. In eerste instantie is die realisatie de verantwoordelijkheid van de nationale regeringen die er voor getekend hebben. Alle landen zullen een eigen nationale agenda voor duurzame ontwikkeling moeten opstellen, die spoort met de overeengekomen wereldwijde agenda. De internationale gemeenschap, inclusief de basisorganisaties die er deel van uitmaken, zal er op moeten toezien dat regeringen niet achterover gaan leunen, in de veronderstelling dat met de aanvaarding van de agenda het werk al is gedaan. Maar de taak van de internationale gemeenschap gaat verder dan dat. Alle landen kampen met eigen specifieke problemen, bijvoorbeeld vanwege hun verschillende geografische en natuurlijke omstandigheden, en hun verschillende historie. Daarom zullen landen niet allemaal dezelfde prioriteiten stellen en hun eigen specifiek beleid moeten voeren. Daartoe hebben zij als soevereine naties het recht. Het is bovendien verstandig. Opgedrongen uniform beleid kan gemakkelijk ontaarden in een keurslijf en in contraproductieve effecten. Maar de eigen beleidskeuze heeft ook gevolgen over de grens. Landen zullen met elkaar moeten samenwerken om grensoverschrijdende effecten op te vangen. En de internationale gemeenschap heeft tot taak om een en ander te monitoren, afwenteling te voorkomen en win-win situaties te bevorderen. Een internationaal stelsel van begeleiding, steun, capaciteitsopbouw en technische bijstand kan daarbij een nuttige rol spelen. Maar dan zal zo'n stelsel ook de bevoegdheid moeten hebben om niet-naleving door landen en bedrijven te sanctioneren. Ook die functie vergt versterking en hervorming van bestaande instellingen binnen het VN-systeem.

De thans overeengekomen agenda is bekritiseerd vanwege het grote aantal doelstellingen: 17 SDG's tegen 8 MDG's. Maar dat aantal wordt gerechtvaardigd door het feit dat een duurzaamheidsagenda, die mede een armoedebestrijdingsagenda omvat, nu eenmaal breder is. Het aantal doelstellingen is te managen. De meeste landen hebben een regering met 12 à 20 ministeries. Dat is werkbaar, zolang de leiders van die ministeries verantwoording verschuldigd zijn aan een gezamenlijk kabinet waarin zij zelf zitting hebben. In dat kabinet vinden consultaties en gezamenlijke besluitvorming plaats over hetgeen als algemeen belang wordt beschouwd, over interdepartementale belangen en cross-departementale beleidseffecten. Voor de internationale gemeenschap

is het niet anders. De agenda is beheersbaar, mits beleidscoördinatie op hoog politiek niveau in een gemeenschappelijk lichaam is verzekerd.

Klimaat en kapitaal

Elders heb ik voorstellen gedaan tot hervorming van de Verenigde Naties, om dit systeem effectiever te doen zijn op de terreinen van ontwikkeling, milieu en vrede. Aan voorstellen geen gebrek; aan de bereidheid tot actie over te gaan des te meer. Ik wees hierboven reeds op initiatieven in tegenovergestelde richting, buiten het bereik van op consensus gebaseerd internationaal recht. Recente beslissingen, genomen in hetzelfde jaar waarin de wereldwijde duurzaamheidsagenda is overeengekomen, bevestigen dit beeld. Zij stellen teleur. Eén daarvan is de uitkomst van de topconferentie over het klimaat, in Parijs, in december 2015 (CoP 21: de 21^e vergadering van de partijen bij het VN Klimaatverdrag van 1992). De beslissingen die in Parijs werden genomen zijn overal toegejuicht. Maar het waren stappen achteruit, niet vooruit. Wat op die topconferentie is afgesproken, schiet tekort in vergelijking met de verplichtingen die waren aangegaan bij de aanvaarding van het Kyoto Protocol in 1997. Dat was een aanvulling en uitwerking van het oorspronkelijke klimaatverdrag dat sedert 2005 in werking was getreden. De partijen bij dat protocol hadden zich internationaal juridisch verplicht om hun uitstoot van broeikasgassen met een overeengekomen specifiek percentage – door de gezamenlijke landen voor ieder van hen afzonderlijk vastgesteld – terug te brengen, op straffe van sancties op het niet nakomen van die verplichting. De latere afspraken van Parijs gaan niet verder dan de verplichting van alle deelnemende landen een eigen plan op te stellen om de emissies verder terug te brengen en die plannen te publiceren. Zij mogen zelf beslissen welke reductie zij zullen nastreven en op welke termijn. Van sancties is geen sprake meer. De topconferentie van Parijs heeft ons teruggebracht naar de tijd van vóór het Kyoto Protocol: goede bedoelingen, vrijwillige maatregelen en beloften die tot niets verplichten. De tot nu toe door de afzonderlijke landen gepubliceerde streefcijfers schieten bovendien gezamenlijk tekort ten opzichte van de in Parijs gekozen norm: een stijging van de temperatuur met niet meer dan 2 graden boven die bij het begin van de opwarming ten gevolge van de industriële revolutie. Wetenschappers hadden reeds vastgesteld: die norm is te hoog om duurzaamheid veilig te stellen. Parijs betekent dat die norm zal worden overschreden.

Dit biedt weinig perspectief op een serieuze uitvoering van de agenda. Immers, het tegengaan van klimaatverandering en van de opwarming van de aarde is essentieel om doelstellingen te verwezenlijken op het terrein van landbouw, voedsel, water, bossen, biodiversiteit, gezondheid, het leven in de oceanen en de habitat op aarde.

Een andere factor is op al deze terreinen net zo belangrijk: kapitaal. Kapitaal waarmee investeringen worden gefinancierd. Deze zijn nodig om de armoede te bestrijden, werkgelegenheid te scheppen, de voedselveiligheid te garanderen, de publieke gezondheidszorg te verbeteren, het algemeen basisonderwijs uit te breiden, en de toegang te verzekeren tot drinkwater en sanitaire voorzieningen, dat wil zeggen de doelstellingen die centraal stonden in de periode 2000 tot 2015. Kapitaal is bovendien nodig om de transitie tot stand te brengen van fossiele naar hernieuwbare energie, om duurzame productiestructuren tot stand te brengen binnen industrie, landbouw en transport, en duurzaam landgebruik en duurzame materialen. Dit alles vraagt om meer financiële middelen dan ooit, niet alleen in de vorm van buitenlandse hulp, maar ook in de vorm van binnenlandse middelen. De bedragen bestemd voor internationale hulpverlening zijn de laatste jaren gedaald. Dit betekent dat landen hun nationale begrotingen moeten bijstellen: nieuwe budgettaire prioriteiten en hogere belastinginkomsten. Op de VN-conferentie over Ontwikkelingsfinanciering, die in juli 2015 in Addis Abeba werd gehouden, om overeenstemming te bereiken over een gezamenlijk raamwerk voor de post-2015 financiering, dat internationaal voldoende middelen zou genereren om de nieuwe agenda uit te voeren, werden geen toezeggingen gedaan tot verhoging van de hulp aan arme landen die zelf over onvoldoende middelen beschikken. Toen landen in reactie hierop vroegen om wijzigingen in de internationale belastingssystemen, die de transparantie van de internationale geld- en kapitaalstromen zouden verhogen, en hen in staat zouden stellen kapitaalvlucht en belastingontwijking tegen te gaan en de heffingssystemen op winst, inkomens en vermogens te verbeteren, kregen zij nul op het rekest.

Klimaat en kapitaal. Beide zijn essentieel. Geen van beide kan worden overgelaten aan de markt. De bal ligt op het speelveld van de politiek. SDG nummer 17 betreft de revitalisering van het wereldwijde partnerschap voor duurzame ontwikkeling. Dat strekt verder dan een uitbreiding van de hulp. Obstakels die voortkomen uit een niet-duurzame omgeving, opgeworpen van buitenaf, zoals

de klimaatverandering, verdwijnen niet wanneer de hulp toeneemt. Hulp kan helpen bij de aanpassing aan bestaande obstakels. Hulp kan ook dienen om de slachtoffers tegemoet te komen. Maar het verzachten van de gevolgen is niet genoeg. De obstakels zelf moeten worden verwijderd. Een nieuw wereldwijd partnerschap zal vooral moeten bestaan uit maatregelen om de obstakels bij duurzame ontwikkeling en armoedebestrijding te ontmantelen. Dat is de opdracht voor de ontwikkelingssamenwerking post-2015: verander het karakter van de mondialisering, voorkom mogelijke negatieve gevolgen van die mondialisering, en zie er op toe dat toekomstige generaties dezelfde vooruitzichten hebben op een beter bestaan als de huidige generaties nastreven voor zich zelf.

Dit vereist, zoals gezegd, majeure hervormingen, economische, politieke, institutionele en verdragsrechtelijke. Al deze hervormingen zullen gebaseerd moeten zijn op universele waardensystemen: die van na 1945 aangaande de mensenrechten, die van na 1989 aangaande de menselijke ontwikkeling en die van na 2000 aangaande de menselijke veiligheid. Het is aan politieke leiders om beloften om te zetten in wettelijke verplichtingen. Maar de civiele samenleving dient zich niet terug te trekken. De agenda is te belangrijk om deze aan politici en regeringen over te laten.

Sinds de millenniumwisseling staat het discours vooral in het teken van de nationale veiligheid in plaats van mondiale duurzaamheid. Dit ondanks de klarenstoot van de Millennium Declaration. Veiligheid is een begrip dat anderen uitsluit: naties en volken achten hun veiligheid bedreigd door anderen. Andere naties en volken vrezen hetzelfde. Deze gedachten leiden tot wederzijds gedrag waarmee het gevoel van onveiligheid aan alle kanten wordt bevestigd en versterkt. Zo ontstaat een vicieuze cirkel van onveiligheid.

Het duurzaamheidsbegrip, daarentegen, is inclusief. Duurzaamheid vergt een besef van gemeenschappelijke veiligheid: naties en volken voelen zich niet bedreigd wanneer ook anderen zich veilig voelen. In een dergelijke situatie hoeft niemand te vrezen aangevallen te worden. Wederzijds vertrouwen creëert een cirkel van veiligheid die beklijft.

Wederzijds vertrouwen dat waarden en rechten worden gerespecteerd vormt de basis voor een rechtvaardige, duurzame en vreedzame wereldsamenleving, waarin mensen op voet van gelijkheid volwaardig kunnen participeren. Lang voordat de Millennium Declaration werd vastgesteld, waren deze begrippen

reeds geijkt in publicaties van de Socialistische Internationale (in het midden van de vorige eeuw), de Wereldraad van Kerken (in de jaren zeventig), rapporten van de commissies Brandt, Brundland en Palme (in de jaren tachtig) en het Earth Charter (in de jaren negentig). Het internationale discours over waarden is intensief gevoerd. Maar de kloof tussen denken en doen is erg breed geworden.

De thans aangenomen agenda vormt een nieuwe kans. Terwijl eerdere agenda's weinig pretentieuze titels droegen als 'Agenda voor ...' of: 'Declaration', heeft de 2030 Agenda voor Duurzame Ontwikkeling een ambitieuze titel gekregen: 'Transforming Our World'. Dat is nogal wat. Wanneer regeringsleiders hun naam verbinden aan een document met een dergelijke titel, houdt hun handtekening een verplichting in. Transformatie is herschepping. De plechtige belofte daartoe is welkom, omdat doorgaan op de oude weg niet zal leiden tot een duurzame wereld. Het feit dat wereldleiders samenkwamen op het allerhoogste niveau, het platform We the Peoples of the United Nations, om zich, getuige de titel van het document, te wijden aan een herschepping van Our World, met andere woorden, een wereld toebehorend aan iedereen, zonder uitzondering, biedt perspectief. Het is nu zaak dat perspectief niet te verduisteren, niet opnieuw.

L I T E R A T U U R

- Bosselmann, Klaus and J. Ronald Engel (2010), *The Earth Charter: A Framework for Global Governance*, Amsterdam: KIT Publishers.
- Brandt, Willy et al., (1980), *North-South: A Programme for Survival. Report of the Independent Commission on International Development Issues*, London & Sydney: Pan Books.
- Brandt, Willy et al. (1983), *Common Crisis. North-South: Co-operation for World Recovery. The Brandt Commission 1983*, London, Sydney: Pan Books.
- Carlsson, Ingvar and Shridath Ramphal, *Our Global Neighbourhood. The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford & New York: Oxford University Press.

- Cornia, Giovanni Andrea; Richard Jolly; Frances Stewart (red.). (1987), *Adjustment with a Human Face: Volume I: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth, a study by UNICEF*, Oxford: Clarendon Press.
- Ministry of Foreign Affairs (1991), *A World of Difference. A New Framework for Development Cooperation in the 1990s*, The Hague: Directorate General for International Cooperation, Ministry of Foreign Affairs.
- Pronk, Jan, (1991), 'Putting People First: Whose New World Order?', *Development*, 1991 (2): 21-25.
- Pronk, Jan (1997), 'Development Cooperation: Out of Date?', *Public Address ISS*, The Hague: Institute of Social Studies.
- Pronk, Jan (2000), 'Globalisation: A Developmental Approach', in: Jan Nederveen Pieterse (red.), *Global Futures: Shaping Globalisation*, London, New York: Zed Books, pp. 40-52.
- Pronk, Jan (2003), 'Security and Sustainability', in: Paul van Seters et al., *Globalisation and Its New Divides: Malcontents, Recipes and Reform*, Amsterdam: Dutch University Press, pp. 25-34.
- Pronk, Jan (2003), 'Collateral Damage or Calculated Default? The Millennium Development Goals and the Politics of Globalisation', Inaugural Address Institute of Social Studies, Den Haag, 11 december 2003, in: Max Spoor (ed.), *Globalisation, Poverty and Conflict*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 9-33.
- Pronk, Jan (2005), 'The Earth Charter as the Basis for a Comprehensive Approach to Conflicts in Sudan', in: Peter Blaze Corcoran et al. (red.), *The Earth Charter in Action. Towards a Sustainable World*, Amsterdam: KIT, pp. 161-162.
- Pronk, Jan (2007), 'United Nations: Changes, Challenges, Chances', in: Michaela Hordijk a.o. (red.), *The Role of the United Nations in Peace and Security, Global Development and World Governance. An Assessment of the Evidence*, Lewiston, Queenstown, Lampeter: The Edwin Mellen Press, pp. 235-253.
- Pronk, Jan (2009), 'Climate, Scarcities and Development', in: Bernard Berendsen (red.), *Emerging Global Scarcities and Power Shifts*, Amsterdam: KIT Publishers, pp. 178-186.

- Pronk, Jan (2010), 'Addressing the Defaults of Globalisation', in:
Pamela Brubaker and Rogate Mshana (red.), *Justice Not Greed*,
Geneva: World Council of Churches, pp. 17-30.
- Pronk, Jan, 'The United Nations – Values, Practices and Reform',
Development Dialogue 57 (December 2011), 163-181.
- Pronk, Jan (2011), 'The United Nations in a World of Conflict',
Development Dialogue, 56 (June 2011), 269-277
- Pronk, Jan (2013), 'The Quest for Sustainability', *Development* 54 (2),
155-160.
- Pronk, Jan (2015), 'From post 1945 to post 2015', *Journal of Global Ethics*,
11 (3), 366-380.
- Pronk, Jan (2015), *Op zoek naar een nieuwe kaart*, Volendam: LM Publishers.
- Sachs, Jeffrey D. (2015), *The Age of Sustainable Development*, New York:
Columbia University Press.
- Sassen, Saskia (2014), *Expulsions. Brutality and Complexity in the Global
Economy*, Cambridge & London: Harvard University Press.
- Streeten, Paul (1972), *The Frontiers of Development Studies*, New York:
Wiley.
- The Earth Charter (2000), www.EarthCharter.org.
- Ul Haq, Mahbub, *The Poverty Curtain. Choices for the Third World*,
New York: Columbia University Press.
- United Nations (1948), Declaration on Human Rights, General Assembly,
Third session, Resolution 217 A (III), 10 December 1948
- United Nations (1962), 'The United Nations Development Decade',
Proposals for Action, Document E/3613.
- United Nations (1966), International Covenant on Economic, Social and
Cultural Rights. and International Covenant on Civil and Political
Rights, General Assembly, Twenty-first session, Resolution 2200 A
(XXI), 16 December 1966.
- United Nations, (1992), United Nations Conference on Environment and
Development, Agenda 21, Document A/Conf.151/26.
- United Nations (1992), An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy,
Peace-making and Peacekeeping. Report of the Secretary-General.
Document A/47/277-S/24111.

- United Nations, (1994), 'An Agenda for Development', Report of the Secretary General. Document A/48/935.
- United Nations (1995), 'Copenhagen Declaration and Programme of Action', Document A/Conf.166/9.
- United Nations, (1996), 'An Agenda for Democratization', Report of the Secretary General. Document A/51/761.
- United Nations (2000), 'We the Peoples: The Role of the United Nations in the Twenty-first Century', General Assembly, Fifty-fourth session, Document A/54/2000, 27 March 2000.
- United Nations (2000), 'Millennium Declaration', General Assembly, Fifty-fifth session, Document A/RES/55/2, 18 September 2000.
- United Nations (2002), 'World Summit on Sustainable Development', Plan of Implementation, Johannesburg, 4 September 2002.
- United Nations (2012), 'The Future We Want', General Assembly, Sixty-sixth session, Document A/RES/66/288, 27 July 2012.
- United Nations (2014), 'Report of the Open Working Group on Sustainable Development Goals established pursuant to General Assembly Resolution 66/288'. Document A/68/9/70.
- United Nations (2014), 'Prototype Global Sustainable Development Report 2014', Department for Economic and Social Affairs, 1 juli 2014 www.sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1454Prototype%20Global%20SD%20Report.pdf.
- United Nations (2014), 'The Road to Dignity by 2013: Ending Poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet. Synthesis Report of the Secretary-General on the Post-2015 Sustainable Development Agenda', Document A/69/700, 4 december 2014
- United Nations (2015), 'Transforming Our World. The 2030 Agenda for Sustainable Development', Document A/69/L.85, 11 August 2015.
- UNDP (2003), *Human Development Report 2003*, New York: Oxford University Press.
- Vandemoortele, Jan (2003), 'Are the MDGs feasible?', *Development Policy Journal* 3 (April 2003): 1-21.
- Vandemoortele, Jan (2011), 'The MDG Story: Intention Denied', *Development and Change*, Vol. 42 (1): 1-21.

Vandemoortele, Jan (2014), Post-2015 Agenda: Mission Impossible?,

Development Studies Research 1 (1) www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21665095.2014.943415#.VP65QIpnk1w.email.

World Council of Churches (1979), 'Faith and Science in an Unjust World'.

Geneva: WCC.