

Hulp speelt een minimale rol in de ontwikkeling van de Derde wereld en dat niettegenstaande de miljarden die, veel te weinig, gespendeerd worden. De realiteit verplicht ons te zien dat de hoofdrol in de ontwikkeling wordt gespeeld door de nationale economie van de derdewereldlanden. De wijze waarop die economieën in de geopolitieke krachtsverhouding zijn geïntegreerd is zo mogelijk nog belangrijker. Donors zien dat niet en daardoor hoesdonors zij van politiek naar politiek, van mode naar mode, van crisis naar crisis en van herstructurering naar herstructurering, en de ontwikkeling van de Derde wereld blijft uit.

## 1. INLEIDING

De lokale ontwikkelingssamenwerking staat men voor een belangrijke beleidskeuze opgedrongen door de internationale ontwikkelingsgemeenschap. Een belangrijke vraag wordt onvermijdelijk: De auteurs van dit rapport menen dat de donors, voor een zoverre kan, voor de uitdaging staan het hulpinstrumentarium aan te passen om hulp eerlijk, menschen, doeltreffend en duurzaam te maken. Om aan te toonen dat het niet over een zoveelste model gaat, maar dat het de dynamiek zelf van de hulp is die de verandering opdringt, wordt eerst een overzicht gegeven van de (Belgische) ontwikkelingssamenwerking sinds 1960. Nadien volgt de bespreking van de kwalitatieve stap.

1 Om elk misverstand uit te sluiten moet hier opgemerkt worden dat de problematiek van de structuur van de samenwerkingsinstellingen, maar wel op de problematiek van de samenwerkingsinstellingen na, moet worden.  
Het behoort niet tot het scope, de nieuwe instrumenten, een invulde zal hebben op het eerste, de huidige en

## 1.1. De dynamiek in de ontwikkelingssamenwerking

### 1.1.1. DE JAREN 60

Op het einde van de koloniale periode waren het aantal gevormde Afrikaanse intellectuelen op enkele handen te tellen<sup>2</sup>. In die periode overheerste daarom de mening dat het vormen van (universitaire) intellectuelen het centrale element diende te zijn van de ontwikkelingssamenwerking. In afwachting van het operationeel worden van de Afrikaanse intelligentsia, werd buitenlandse capaciteit ter beschikking gesteld (coöperanten<sup>3</sup>) die de taak van de toekomstige Afrikaanse ambtenaren en technici 'tijdelijk' zou opnemen. De toenmalige ontwikkelingssamenwerking beperkte zich aldus tot 'technische bijstand': (i) 'het organiseren van beurzen' en (ii) 'het () ter beschikking stellen van coöperanten'<sup>4</sup>.

Deze samenwerkingspolitiek leidde niet tot (doeltreffende en duurzame) ontwikkeling. Centrale elementen van de misgroei waren:

- de beurzenpolitiek leidde dikwijls naar (i) 'braindrain' en (ii) de installatie van opportunistische intellectuelen<sup>5</sup> aan de top van derdewereldlanden. De poging, in de jaren zeventig, de lokale hogere onderwijsinstellingen (die in sommige kolonies reeds in de jaren vijftig waren opgestart) institutioneel te ontwikkelen was een juiste optie;
- de coöperantenpolitiek was (in het begin noodzakelijk) substitutioneel. Dikwijls was het een 'onvoldoende' antwoord op de misgroei in de terugkeer van beurzalenen die niet opgewassen waren tegen hun institutionele taak. De ter beschikking stelling van coöperanten evolueerde zelden naar (bewuste) institutionele capaciteitsversterking, de enig wijze om ontwikkeling duurzaam te maken.

Tegelijkertijd leefden derdewereldlanden in een roes: de onafhankelijkheid was bereikt; gestuwd door het succes van de planeconomie in socialistische landen werden, met technische UN-steun, parastatale organismen opgericht die inderdaad een stuwende investeringsrol opnamen<sup>6</sup>; de ruilvoeten van de internationale handel waren 'goed' zodat winst gemaakt werd; ...

### 1.1.2. DE JAREN 70

De mening groeide dat technische bijstand (beurzen en coöperanten) onvoldoende zou zijn om de ontwikkeling van de derde wereld op gang te trekken. Zowel in de privé - als in de officiële sfeer werd een derde element toegevoegd: het ter beschikking stellen van kapitaal.

<sup>2</sup> World Bank, Can Africa claim the 21st century? p. 52. '... when Congo gained independence in 1960, it had just 16 post secondary school graduates for a population of 13 million'.

<sup>3</sup> Voor een groot deel betrof het hervormde koloniale ambtenaren.

<sup>4</sup> De toenmalige Belgische Dienst voor Ontwikkelingssamenwerking (DOS) had dan ook drie directies-generaal: één voor het onthaal van bursalen, één voor het uitzenden van coöperanten en een derde belast met multilaterale samenwerking.

<sup>5</sup> Vele in het Westen (en in het Oosten) gevormde intellectuelen konden aan de verleidingen van het luxueuze Westen niet weerstaan en vervielen in (passieve en actieve) corruptie en desorganisatie van het staatsapparaat.

Nog verblind door de roes van de jaren zestig en gedwongen door de toenmalige overvloed aan ongebruikt kapitaal<sup>7</sup>, leenden banken voor (grootse) (publieke) infrastructuurle<sup>8</sup> en industriële projecten. Gelet op de 'welwillendheid' van verschillende pro-westerse Derde wereldleiders werden de onteende kapitalen onwaarschijnlijk veel gedekt door staatsgaranties<sup>9</sup>. Gedreven door staatgegarandeerde interesten op het uitgeleende kapitaal in plaats van door de intrinsieke rendabiliteit van de investeringen en duurzame ontwikkeling, was deze politiek geen succes. Weinig investeringen bleken rendabel, sommige bleken nutteloos, waren slecht beheerd en konden niet optornen tegen de internationale concurrentie<sup>10 11</sup>. Voeg daarbij de voor Afrika negatief evoluerende ruilvoeten, het dalende handelsaandeel in de wereldhandel<sup>12</sup> en het gebrek aan een reactie op het slecht beheer van de investeringen en de schuldcrisis van de jaren tachtig ligt voor de hand. Deze situatie leidde naar zware externe en interne macro-economische structurele onevenwichten.

Ook de officiële ontwikkelingssamenwerking, meende dat kapitaalinvesteringen essentieel waren. Zij zette vooral in de sociale (onderwijs en gezondheid) en in de landbouwsector, de zogenaamde 'geïntegreerde projecten'<sup>13</sup> op punt<sup>14</sup>. Verschillende 'witte olifanten' doken op<sup>15</sup>. De uiteindelijke resultaten van die politiek kwamen - in de jaren tachtig - volop tot uiting.

### 1.1.3. DE JAREN 80

Wat de ontwikkelingssamenwerking betreft kwamen grosso modo twee types van problemen naar voren :

- a) weinig projecten hadden een duurzame invloed op de ontwikkeling van een OL<sup>16</sup>. Men meende toen<sup>17</sup> dat drie redenen aan de basis lagen van het failliet van de projecten: (i) zij waren niet gesitueerd in een (correcte sectorale) ontwikkelingspolitiek<sup>18</sup>; (ii) zij vormden (neokoloniale) eilanden van ontwikkeling, door de donor in regie beheerd; (iii) zij waren niet geïntegreerd in de nationale begroting waardoor ze over geen financiële achtergrond beschikten. Mede om die redenen ging de Belgische samenwerkingsadministratie (in 1979 ABOS geworden) geleidelijk over tot aanpassingen<sup>19</sup>.

<sup>7</sup> Het betreft de petrodollars van de Golf-staten die na de prijsstijgingen van 1973, 'plots' op Westerse banken werden geplaatst. Banken diene interesten te betalen. Zij waren dus verplicht snel investeringsopportuniteiten te scheppen.

<sup>8</sup> Om investeringen (van multinationals) aan te trekken (zie de vrijhandelszones).

<sup>9</sup> Die periode was gekarakteriseerd door de koude oorlog die de vernietiging van de socialistische economie en staatsvorm als doelstellingen had. Zie ook World Bank, Can Africa claim the 21st century? Onder andere, pp. 37, 43 en 238. Dank zij de bevriende staatshoofden (noblesse oblige, de koude oorlog ook) was het voor de ontleners een 'koud kunstje' die staatsgaranties te bekomen.

<sup>10</sup> B. VERHAEGEN, Endettement, technologies et industrialisation au Zaïre (1970-1983). Rapport réalisé pour le compte de l'AGCD, 1984.

<sup>11</sup> J. - Claude WILLAME, Zaïre, l'épopée d'Inga. Chronique d'une prédation industrielle, Harmattan (1986).

<sup>12</sup> World Bank, Can Africa claim the 21st century? pp. 21 - 22.

<sup>13</sup> Waarbij het woord 'geïntegreerd' niet betekende 'geïntegreerd in een nationale ontwikkelingspolitiek' maar wel dat vorming (beuzen), het ter beschikking stellen van capaciteit (coöperanten) en het verschaffen van investerings- en werkmiddelen (kapitaal) geïntegreerd werden georganiseerd.

<sup>14</sup> In de toenmalige DOS werd een nieuwe (vierde) dienst gecreëerd, de 'Directie projecten'.

<sup>15</sup> Met het maisproject in Kaniama Kasese (Zaïre), als het meest dramatische Belgische voorbeeld.

<sup>16</sup> 'Optimisten' in de DAC en de Wereldbank spraken van 1/3 gelukke projecten, 1/3 mislukte en 1/3 met onduidelijke resultaten.

<sup>17</sup> In de jaren 90 zal pas blijken dat er meer, en meer fundamentele, problemen aan de basis liggen.

<sup>18</sup> Men wou projecten die 'als locomotieven de ontwikkeling op gang zouden trekken'. Maar zolang zij niet op coherente beleidssporen rijden, kunnen zij geen duurzame resultaten produceren. En er waren geen 'beleidssporen', er was er geen sectorale politiek: toen men later (in België) het woord 'sectoraal politiek' in de mond nam, bedoelde men eigenlijk (verkeerdelijk) 'keuze van projecten in geselecteerde sectoren'. Met uitzondering van het volksgezondheidsbeleid, en dan nog, werd sectoraal beleid een fenomeen dat slechts later opgang kwam.

<sup>19</sup> Het toenmalige ABOS beantwoordde deze problematiek geleidelijk, met

a) een herstructurering waarin de creatie van een dienst die de uitwerking van sectorale politieken tot taak had

- a) de aan de macht zijnde nationale burgerij interpreteerde het begrip 'openbaar nut' dikwijls eenzijdig: er kwam een 'hulp-bourgeoisie' die soms meer geïnteresseerd bleek in het spekken van eigen rekeningen dan in het goed beheeren van de rekeningen van land en volk. Om geopolitieke redenen liet het Westen dit (oogluikend) toe. Meer dan één lopend (Afrikaans) oorlogsconflict vindt onder andere<sup>20</sup> daar zijn oorzaak (zie ook punt 4.3.3).

De hierboven beschreven situaties, verzaagd met - nogmaals - de voor Afrika steeds negatievere ruilvoeten en het steeds dalend Afrikaanse deel in de werelduitvoer, leid(d)en naar zeer belangrijke macro-economische onevenwichten en een onmogelijk af te betalen schuld. Na aftrek van de jaarlijkse afbetaling van de schuld maar zelfs zonder rekening te houden met die aftrek, was (is) ongeveer geen enkel Afrikaans land in staat zijn begroting sluitend te houden, laat staan een degelijk ontwikkelingsbeleid uit te werken. De uitgaven voor onderwijs en gezondheid (de grootste delen van bijna elke staatsbegroting) verschromp(d)en als eersten. De (verdere) pauperisatie (zelfs van zij die reeds arm waren) was het onvermijdelijke gevolg.

Omdat er in de Derde wereld geen duurzame ontwikkeling op gang kwam, ontplofte, naar aanleiding van de Mexicaanse schuldcrisis van 1982, het probleem van de externe schuld<sup>21</sup> van de Derde wereld in eenieders gezicht.

De schuld werd een centraal gegeven van het macro-economisch onevenwicht van bijna alle derdewereldlanden en het voorwendsel van de vervanging van VN-organisaties als PNUD, UNCTAD, ..., tot dan de trekkende instituten voor de ontwikkeling van de Derde wereld, door IMF en WB<sup>22</sup>.

Het beleid van de jaren 1960-70 zag de 'lokale productie voor de interne markt als groeimotor voor de nationale economie' (de substitutie-economie). Dat beleid werd door IMF - WB vervangen door een beleid van 'uitvoer naar de internationale markt'<sup>23</sup>, wat een grotere conditionering van de nationale economieën door de internationale economische grootmarkten impliceerde.

- b) de invoering van werkmethode die de kwaliteitsverbetering van projecten beoogden: (b.i) de gesystematiseerde projectcyclus, (b.ii) de doelgerichte projectplanning, (b.iii) de participatieve bepaling van de projectinhoud en (b.iv) het 'logisch kader' (1989);

- c) het medebeheer en zijn decentralisatie van het beheer naar de samenwerkingssecties maar vooral zijn responsabilisering van de nationale overheden (nationaal ordonnateur - Belgisch coördinator) (1990);

- d) een poging tot budgettisering van zekere projectuitgaven via de zogenaamde heraanwendingsfondsen (ook soms tegenwoordfonds genoemd) die gestijfd werden de tegenprestaties voor de deviezenhulp van (de eerste generatie van) de Structurele Aanpassingsprogramma's (SAP's) (1990).

<sup>20</sup> Hier wordt niet gesteld dat deze corruptie vanwege de 'hulp-bourgeoisie' de meest belangrijke, noch de enige oorzaak van conflicten zijn. Evenmin is de armoede de belangrijkste oorzaak van de lopende conflicten (zoals de WB beweert). Het zijn eerder de (enorme) natuurlijke rijkdommen en de daaraan verbonden (internationale) rooftochten die oorzaak zijn van conflicten.

<sup>21</sup> Kort na het aantreden van Ronald Reagan (1980) was de Federale Bank van de VS een drastische politiek van verhoging van interestvoeten gestart wat, uiteraard, een verpletterende impact had op de schuldenlast van de Derde wereld. De Mexicaanse schuldcrisis van 1982 was een eerste gevolg van die politiek.

<sup>22</sup> Deze Bretton Woods instellingen worden niet beheerd door (het VN-) principe 'één staat = één stem'. De bevoegdheid om het beleid te oriënteren wordt er bepaald door de het niveau van kapitaalbreng.

<sup>23</sup> De (niet steeds correct geleide) substitutie-economie produceerde te duur (voor te kleine markten) en eiste hoge staatsubsidies (medeoorzaak van onevenwichtige budgetten). Daarbij komt dat internationale concurrentie steeds onvriendelijker is: de nu ± honderd jaar oude globalisering met zijn vroegere kartels (1920-40) en zijn huidige

De problemen met de substitutie-economie, maar ook de heropbloei van de neoliberale optie (Chicago-boys; 1970-75) bevestigd door de politieke oriëntaties van Ronald Reagan en Margaret Thatcher, leidden naar voormelde institutionele vervangingen en beleidsheroriëntaties: devaluaties, deregulering, privatisering, herstructurering van de openbare uitgaven, ...<sup>24</sup>

Vanaf 1986 werden die oriëntaties georganiseerd in 'Structurele Aanpassings-Plannen (SAP's)'. SAP's hadden (hebben) uiteraard een kost (afschaffing van indertijd bestaande staatsinkomsten en 'tijdelijke'<sup>25</sup> derving van, aangekondigde nieuwe inkomsten). Die kost<sup>26</sup> zou voor de betrokken landen en speciaal voor bepaalde delen van de bevolking (rurale en stedelijke armen en 'minder rijken', ...) ondragelijk worden (zie de broodopstanden). Daarom besloten IMF, WB, EU, PNUD, en een reeks bilaterale donors een 'bijkomende' inspanning te doen om de overgangskosten van die aanpassingen (deels) te dragen via het ter beschikking stellen van 'quick disbursement facilities', deviezenhulp.

Voor Afrika startte het eerste<sup>27</sup> 'Special Programme for Africa (SPA) / Programme spéciale pour l'Afrique (PSA)'<sup>28</sup> in 1988-1990. Het betrof 20 Afrikaanse landen.

Het tweede SPA (1991-1993) betrof 27 landen.

Het derde SPA (1994-1996) en het vierde SPA (1997-1999) betrof 31 landen.

Het vijfde SPA (2000-2002) betreft (voorlopig) 30 landen.

Naarmate de respectievelijke nationale economieën zich (niet) aanpassen en volgens de zich aandienende problemen, zag men in dat het automatische effect (het verhaal van 'de onzichtbare hand') van de deviezenhulp op de ontwikkeling van een OL niet zo evident was. De SAP's heroriënteerden zich dan ook van 'eenvoudige' deviezenhulp (vooral SPA I en II) naar een geïntegreerd projectgebruik (SPA III en IV) van de gecreëerde tegenwaarde<sup>29</sup> al dan niet geïntegreerd<sup>30</sup> in de begroting van het OL.

#### 1.1.4. DE JAREN 90

De SPA-landen kennen een groei van het BNP (grotere dan in de niet-SPA-landen):

- in 1990 groeide het BNP in 12 landen met meer en in 16 landen met minder dan 3 %;
- in 1998 groeide het BNP in 22 landen met meer en in 8 landen met minder dan 3 %;
- in 1999 groeide het BNP in 18 landen met meer en in 12 landen met minder dan 3 %.

Niettegenstaande deze evoluties, bleef de hulp voor structurele aanpassing onder vuur liggen<sup>31</sup>.

De WB besloot dat de structurele aanpassing in Afrika wel terug een groei van het BNP heeft mogelijk gemaakt, vandaar een eerste deel van de slogan

'Africa is doing well, ...'

maar zag ook dat er meer dan één 'maar' was:

<sup>24</sup> Zie de zo genoemde 'Washington Consensus'.

<sup>25</sup> Oorspronkelijk dacht men dat die 'speciale' inspanning relatief kortstondig zou zijn: 5 à 7 jaar. Ondertussen is duidelijk geworden dat die optie niet uitkomt.

<sup>26</sup> Samen met de onmogelijkheid nog verder te lenen op de internationale geldmarkt.

<sup>27</sup> Wel is waar voorafgegaan door een 'voorloper' genaamd 'African Facilities'.

<sup>28</sup> Op de SPA-vergadering van december 1999 werd de betekenis van het letterwoord SPA veranderd in 'Strategic Partnership with Africa (SPA)' / 'Programme Stratégique avec l'Afrique (PSA)'.

<sup>29</sup> Deviezenhulp creëert een tegenwaarde in lokale munt. Het is nodig een politiek te hebben én voor het deviezengebruik én voor het gebruik van de tegenwaarde in lokale munt.

<sup>30</sup> Belgisch eiste dat de tegenwaarde in een bilateraal medebeheerd tegenwaardefonds werd gestort. De WB was (is) tegenstander van die debudgetteringspolitiek (dat "inflatie provoceert en begrotingsbeheer onoverzichtelijk maakt").

<sup>31</sup> Chronologisch bekeken startte de Wereldbank als eerste met de veranderingen of liever de aanpassingen, van zijn analyses (en paste het IMF zich later en met tegenzin, aan). Zie de uitgebreide literatuur over de structurele aanpassingsplannen die in eerste instantie de armen treft ('zou treffen' beweren IMF-WB).

Om de evolutie in de WB-redenering te zien zijn de jaarlijkse redevoeringen van James D. WOLFENSON, voorzitter van de Wereldbank, voor de Raad van Gouverneurs, in Honz Kona (september 1997) in Washington (oktober 1998)

- de schuldaflossing bleef onopgelost niettegenstaande de schuldverlichtingakkoorden voor de bilaterale (ODA en privé) schuld in Toronto (1988), Trinidad, (1990), Napels (1994), Lyon (?). Ook het HIPC-akkoord (Washington, 1996) voor de bilaterale én multilaterale schuldverlichting had onvoldoende effecten;
- de consumptiegroei per capita was lager dan de BNP-groei per capita die al zo laag was. Als structurele aanpassing al effect heeft op de Afrikaanse economie, heeft zij in elk geval onvoldoende effect op zijn billijke verdeling (equity / poverty impact): 'Monsieur, votre développement ne passe pas à travers mon village';
- de praktijk met de ex ante conditionaliteit van de SAP's toont aan dat donors geen samenhangende, efficiënte, duurzame ontwikkeling kunnen afdwingen.

Vandaar het tweede deel van de slogan

... but Africans don't!

Daaruit besluit men dat de economische politieken verder dienen te gaan dan de problemen van het macro-economisch onevenwicht (SPA I en II) en het juiste (project)gebruik van de kredieten van het tegenwaardefonds (SPA III en IV). Zij dienen in te zoomen op het geheel van de nationale begroting van een OL.<sup>32</sup> (SPA V zie ook hoofdstuk 3); mits respect voor de door het OL zelf gewilde opties, dienen zij na te gaan of de begroting van het OL inderdaad de armoedebestrijding centraal stelt. Alle ontwikkelingshulp, ook de bilaterale (project)hulp, zou zich in dat kader dienen te plaatsen.

Maar er is meer dan de macro-economische problematiek. Zoals reeds gezegd (zie punt 1.1.3, a), waren er (reeds in de jaren tachtig) kritieken op de functionering van de projecten. Niet alleen vermeerderden die kritieken, zij veranderden ook van karakter en worden aldus instrumentaal: het instrument project wordt 'as such', als samenwerkingsinstrument, op de helling gezet<sup>33 34</sup>. Een greep uit de kritieken:

- (a) OL kunnen de overvloed niet aan: steeds meer projecten, met steeds andere procedures, van steeds meer donors die steeds een eigen vlag met eigen politieken (hebbelijkheden en modes) hebben, ...  
OED, de onafhankelijke evaluatiedienst van de Wereldbank, spreekt van een 'aid - bombardment';
- (b) geen enkel OL is in staat een degelijke rapportering over die projecten op te stellen, laat staan hun beheer over te nemen<sup>35</sup>;
- (c) geen enkel OL heeft een planningsmechanisme om projecthulp evenwichtig te verdelen over sectoren en probleemgebieden<sup>36</sup>; projecthulp is het resultaat van modegrillen van donors<sup>37</sup>;
- (d) niemand heeft een 'klaar' inzicht in de hulp die een OL ontvangt<sup>38</sup>, laat staan dat het OL zijn ontwikkelingsbeleid zou kunnen sturen;

<sup>32</sup> De traditionele 'gap to be spa-financed' betrof eerst het macro-economisch deficit van de betalingsbalans (foreign exchange gap) waar vooral het IMF voor bezorgd was; het IMF meende immers dat indien de betalingsbalans in evenwicht is, de ontwikkeling 'automatisch' (de onzichtbare hand!) zou volgen. Die lineaire redenering wordt nu zelfs door het IMF verlaten.

In de toekomst zal 'the gap to be spa-financed' ook rekening houden met het deficit dat volgt uit het ontwikkelingsprogramma van de OL-regering dat wegens de saving gap (te weinig (privé-)spaargeld voor investeringen) en de fiscal gap (te weinig fiscale inkomsten) geen slaagkans krijgt (zie ook punt 2.5 en 3.6). Het geheel van die drie 'gaps' zal in een 'fiscal framework' door de donors worden opgevolgd waardoor, eventueel, slecht begrotingsbeheer (en fungibiliteitsrisico's) kan opgespoord worden.

<sup>33</sup> OECD-CAD, 'L'évaluation de l'aide au Mali'.

<sup>34</sup> World Bank, Operations Evaluation Department (OED), 'The Drive to partnership'. In 1990 beheerde (sic) Tanzania 2000 projecten van 40 donors; Kenya en Zambia beheren (sic) elk 600 projecten van 60 à 70 donors. In 1990 waren er in Nepal 220 geregistreerde NGOs. In 1993 waren er dat 1210!

<sup>35</sup> De ABOS-poging met het medebeheer was een stap in de juiste richting, maar maakte geen kwalitatief verschil.

<sup>36</sup> Vandaar dat (nu zelfs) de Wereldbank met planningsinstrumenten over de vloer komt: Comprehensive Development Framework (CDF), geïntegreerd in het PRSP (vergadering van CDF focal points in Kopenhagen, april 2000).

<sup>37</sup> Van infrastructuur en landbouw in de jaren 70-80, naar de sociale sectoren in de jaren 90; terug naar ... infrastructuur in de jaren 2000?

<sup>38</sup> Club du Sahel, rapport sur la comptabilité des flux d'aide au Mali. Naar gelang de bron ontving Mali, in 1998,

- (e) projecten hebben (slechts) een partieel, gefragmenteerd, ge- en verhaakt ontwikkelingseffect; projecten kunnen onmogelijk een (goede) politiek veralgemenen waardoor gebieden die over geen project beschikken, relatief onderontwikkelen;
- (f) (beter betalende) projecten trekken de (schaarse) menselijke capaciteit weg uit de nationale administraties die aldus meer en meer door minder bevoegden wordt beheerd;
- (g) projecten worden (steeds) extrabudgettair gefinancierd waardoor hun (budgettaire) overname door het OL niet verzekerd is en hun duurzaamheid dus naar nul streeft;
- (h) projecten maken coördinatie tussen donors onderling en tussen donors en het OL onmogelijk.<sup>39</sup>

## 1.2. Een kwalitatieve sprong van de hulp in 2000 en volgende jaren

Voormeld bilan betreffende (i) de derdewereldschuld, (ii) de projecthulp en (iii) de structurele aanpassingshulp heeft gevolgen voor de samenwerking met de Derde wereld.

Volgende oriëntaties wijzen zich uit:

- de derdewereldschuld moet verminderen, snel en betekenisvol.  
De bilaterale privé- en ODA-schuld is verminderd (Club de Paris); maar de multilaterale schuld bleef, vandaar dat het 'HIPC-initiative' (Washington 1996), in Keulen, (1999), versterkt werd met een 'enhanced HIPC-initiative'<sup>40</sup> dat, versneld, de nodige middelen moet vinden om schuld met extra middelen verder te verlichten. De hulp moet dus écht omhoog!
- de hulp moet goeddeels<sup>41</sup> lange termijnbegrotingshulp worden.  
Zoals steeds duidelijker wordt, zullen vele OL ook potentieel, gedurende lange tijd nog, onvoldoende eigen budgettaire middelen hebben om hun ontwikkeling op gang te brengen.<sup>42</sup> De dualisering van de wereldeconomie gaat onverstoorbaar door. Donors dienen daarom langdurige, regelmatige 'quick-disbursing resources' ter beschikking te stellen via begrotingshulp voor, in het begin, 'sectorale programma's';
- begrotingshulp moet aan resultaten geconditioneerd worden.<sup>43</sup>  
De financiële hulp gebonden aan de structurele aanpassing had een ex ante conditionaliteit. Die werkt niet. Begrotingshulp is niet nodig om een OL 'om te kopen' opdat het zich structureel zou aanpassen. Begrotingshulp dient de positieve resultaten van OL duurzaam te ondersteunen met kredieten (ex post conditionering);
- in eerste instantie moet hulp armoede gericht worden.  
Daarom dient:

- de rol van het ontwikkelingsland (het ownership) onvermijdelijk als essentieel beschouwd te worden: niemand kan in de plaats van het OL, de sociaal-economische keuzes maken die zich uitwijzen;
- de regering, het parlement en de burgermaatschappij van het OL zelf een eigen 'Poverty Reduction Strategy Programme (PRSP)' op te stellen.<sup>44</sup> PRSP's dienen de basis te worden voor de (alle) hulp in al zijn vormen - technische bijstand, projecthulp, schuldverlichting, budgettaire hulp (zie ook punt 3.1).

de hulp moet eindelijk eens duurzaam worden  
Daarom dient zij beheerd te worden door de nationale instanties en dient het hulpinstrumentarium (zowel de hulpmodaliteiten als de hulprelaties) te worden aangepast.

- IMF en WB moeten onderling beter en anders samenwerken en de (opties van de) PRSP respecteren<sup>45</sup>;
- andere multi- en bilaterale donors worden (dringend) verzocht die zelfde PRSP als uitgangsbasis voor hun samenwerking te gebruiken (en dus geen eigen samenwerkingspolitiek<sup>47</sup> op te leggen);
- de OL dienen de hulp die ze ontvangen zelf te coördineren en te beheren. Om dat te lukken is 'institutionele versterking' van de nationale structuren een conditio sine qua non.

Zo voormelde oriëntaties inderdaad onvermijdelijk zijn, zijn ze niet vrij van risico's, integendeel.

Onvermijdelijk, omdat hierboven duidelijk gebleken is dat ontwikkelingshulp weinig ontwikkeling tot gevolg heeft. De oorzaak ligt - niet alleen maar toch goeddeels - bij het feit dat de nationale OL-structuren niet in staat zijn de ontwikkeling van hun land zelf in handen te nemen. In die situatie is ontwikkelingshulp, zeker onder projectvorm, veeleer een deel van het probleem dan een deel van de oplossing.

Niet vrij van risico's, integendeel. Ontwikkelingsproblemen hebben in essentie te maken met de aard van de Staat. De problemen met de ontwikkelingshulp (op dit ogenblik is dat essentieel projecthulp) kunnen daarom enkel op een hoger niveau dan de hulp zelf opgelost worden. Dat veroorzaakt uiteraard problemen van een hogere orde: begrotingssamenstelling, -oriëntatie en -beheer. Een poging tot opsomming van die problemen 'op een hoger niveau':

- de 'aard van de Staat' bepaalt uiteindelijk de vertaling van het begrip 'algemeen welzijn'. Het is die vertaling die de houding van donors bepaalt en dat is, in laatste instantie, een (geopolitiek) probleem;
- elke begroting is fungibel; elke begrotingshulp dus ook.<sup>48</sup> Begrotingshulp geven impliceert minstens een impliciet akkoord met de voorliggende OL-begroting. Dat impliceert in laatste instantie een

<sup>39</sup> UNDP, UNDP's role in aid coordination, Challenges & opportunities.

<sup>40</sup> Zie punt 2.2 van dit rapport en het ABOS-G4 verslag van de SPA-vergadering in Parijs December 1999 (zie bijlage 2, punt 1.5).

<sup>41</sup> Zelfs als men verder doet met projecten mogen ze in geen geval nog een 'one hot shot' zijn, maar moeten ze geïntegreerd worden in een geëxpliciteerde coherente OL-begrotingspolitiek (zie PRSP, punt 2.2 en punt 2.4).

<sup>42</sup> Enkele SPA-succesverhalen behalen met moeite een BNP-groei van 5,4 %. Trek daar de demografische groei af en wij komen tot 'ridicule' groeicijfers zeker als men ze stelt ten opzichte van de schrijnende noden.

Wat de perspectieven betreft zijn er ongeveer evenveel verklaringen als macro-economen: vergelijk de WB-analyses over Ivoorkust in 1998 (groei BNP van 4,5 %) met het statusreport 2000 over dat land (groei 2,2%).

<sup>43</sup> World Bank, 'World Development Indicators 1999', pp. 194 - 199. In 1997 bedroeg het zakencijfer van de 200 grootste multinationals 4928 miljard USD, meer dan het BNP van alle derdewereldlanden samen, Oost Azië uitgezonderd.

Human Development Report, 1994, 1997/1999. De 20% rijkste landen hadden in 1960 een inkomen per inwoner dat 30-maal groter was dan de 20% armsten. In 1980 was dat 45-maal en in 1997 was dat 82-maal.

<sup>44</sup> Begrotingshulp wordt dus geen blanco check! Zij zal evolueren in functie van 'op voorhand overeengekomen te produceren resultaten'. Deze 'nieuwe conditionaliteit' zal de vroegere ex ante conditionaliteit vervangen (die bestond uit op voorhand (sic) te realiseren 'goed beheer', 'democratische verkiezingen', ...). Zie de nieuwe conditionaliteitscoëfficiënt o.l.v. de Europese Commissie in Burkina Faso waaraan DGIS deelneemt.

De nieuwe conditionaliteit zou diplomatiek minder manipuleerbaar kunnen worden, wat uiteraard nog moet bewezen

<sup>45</sup> Een PRSP komt meer op een geïntegreerd ontwikkelingsplan. De armoedebestrijding wordt het centrale element van het PRSP dat op een transparante, participatieve wijze door de regering van het OL opgesteld wordt (zie punt 2.2).

<sup>46</sup> De WB en IMF hebben in sept. 99 een akkoord bereikt over de invoering van de PRSP als basis voor hun werking in de OL. In tegenstelling met hun vroegere 'Country Assistance Strategy (CAS)' dat door IMF (en WB) werd opgesteld en aan de OL werd opgelegd, zal een PRSP dus opgesteld worden door de OL zelf - eventueel met technische bijstand. Het zal dan door de (een gezamenlijke) board van IMF en WB 'in aanmerking worden genomen' en (desgevallend) gefinancierd.

Over de CAS-diktatuur van het IMF zie 'het afscheidsartikel' van Joseph STIGLITZ, ex hoofd-econoomist van de Wereldbank, 'What I learned at the world crisis. The Insider', The New Republic on line, [www.tnr.com](http://www.tnr.com), en in Trends review, 1 juni 2000.

<sup>47</sup> Laat staan, een ontwikkelingsbeleid te bepalen zoals de Belgische wet van 25 mei 1999 precificeert in zijn artikel 7, § 2.

<sup>48</sup> Velen zien de fungibiliteit uitsluitend als een risico, een negatief fenomeen. Dat is niet noodzakelijk juist. Vele OL hebben immers budgettaire problemen om überhaupt rond te komen. Een te grote donorspecificatie betreffende financierbare en niet-financierbare kosten maakt budgettair beheer, in hoofdzaak van een OL, onmogelijk. In roed (!)

(geo)politieke optie en dan nog wel betreffende een domein waar (uiteindelijk) IMF<sup>49</sup> & WB de dominante rol spelen<sup>50</sup>;

➤ omdat een begroting één is, kan hulp aan die begroting niet anders dan ook één zijn. Donors die begrotingshulp geven kunnen niet anders dan met elkaar overleg plegen; begrotingshulp is dus noodzakelijk multidonor. Daaruit vloeit voort dat:

- de besluitvorming sterk gedecentraliseerd moet verlopen (op de plaats waar én de donors én het OL werken: in de hoofdstad van het OL dus) en dit zowel voor de onderhandelingen tussen de donors en het OL als voor de afspraken tussen de donors onderling (zie ook punt 2.6);
- de besluitvorming niet éénmalig is<sup>51</sup> maar trapsgewijze (op basis van de door het OL bereikte resultaten). De besluitvorming zal dus gespreid in de tijd verlopen;
- het begrotingshulpbeheer niet overeenkomt komt met een projectcyclus<sup>52</sup>;

➤ begrotingshulp is politiek gevoelig: een project kan (politiek) gemakkelijk gemaakt en gebroken worden; het starten, opvoeren, afremmen of stoppen van begrotingshulp (hoeveel, welke horizont, welke resultaten eisen, wie geeft wat, ...?) heeft een groot impact op de begrotingscapaciteit (voor ontwikkeling) van het betrokken OL. Diplomatieke druk van het OL en van zijn eventuele beschermer, is dus meer dan waarschijnlijk. Donors hebben veel moeilijkheden om dat geopolitiek element correct te beheren<sup>53</sup>. In multidonor-verband is het beheer van die dimensie zo mogelijk, nóg moeilijker.

<sup>49</sup> De beoordeling van de rol van het IMF (en de WB) tegenover OL en hun respectievelijke begrotingen zijn verscheiden.

Een artikel dat de anti-IMF stellingen interessant samenvat is van de hand van Charles VORBE, Le FMI, instrument international de l'hégémonie économique des États Unis, in Alternatives Sud, Vol. VI (1999) 2, pp. 65-88.

Citaat p. 82: 'Le FMI s'est toujours défendu d'être soumis à l'influence politique de certains pays membres lorsqu'il s'agit pour lui de prendre des décisions. Si, en principe, il ne devrait pas faire de différences entre les États membres, dans les faits, il en est de sa toute pieuse neutralité et de son indépendance politique comme de sa personnalité juridique séparée: une chimère à l'usage des pays dépendants dont l'insertion dans l'économie mondiale doit se faire selon des modalités spécifiques. La flexibilité et la souplesse des dispositions qui réglementent la conditionnalité des prêts offrent, au besoin, des possibilités d'interprétations derrière lesquelles peuvent toujours se cacher des mobiles purement politiques. Tel fut le cas, notamment, du Vietnam à qui le Fonds refusa un crédit, à la fin des années 1980, à cause de pressions américaines. Les cas de l'Égypte et de l'Argentine, en 1981, sont également très édifiants, dans la mesure où ces pays ont pu obtenir un financement du Fonds grâce à un 'lobbying' des grands pays industrialisés, alors que les programmes économiques, mis en place par les bénéficiaires, manquaient à l'évidence de rigueur et ne répondaient pas aux critères du Fonds. Cette situation a fait dire à Jacques Polack (1989) que 'le fonctionnement du Fonds contient une règle non écrite, que, si possible, toute considération politique soit traduite dans un jargon économique'. A l'époque, ..., le secrétaire américain du Trésor, n'en pensait pas moins: 'le FMI est une institution apolitique ... Ce qui ne veut pas dire que les intérêts politiques et sécuritaires des États-Unis ne soient pas servis par le FMI' (Susan George, 1989).

<sup>50</sup> Indien DGIS effectief zou overstappen naar begrotingshulp, zal het over performante relaties moeten beschikken met zowel de macro economisch gevormde attachés in de ambassades, als de vertegenwoordiging van België in IMF en WB (Washington).

<sup>51</sup> Éénmalig: één beslissing tijdens een Gemengde Commissie; één ordonnanciering die de totale som betreft.

<sup>52</sup> De huidige DGIS-project-cyclus (Prima) kent 4 lineair opvolgende fasen: de identificatie, de formulering, de uitvoering en de evaluatie die daarenboven aan verschillende instituten (Attaché/DGIS en BTC) gebonden zijn. Begrotingshulp (zelfs onder de vorm van sectorale programmahulp) zal die fasen niet noodzakelijk kennen en zeker niet in die lineaire opstelling; daardoor worden de contractuele taakverdeling tussen DGIS en BTC (een KB) en waarschijnlijk de 1999-herstructurering zelf (bij wet vastgelegd) een probleem.

<sup>53</sup> De beoogde hulp aan Oezanda, bijvoorbeeld, doet bij verschillende donors de vraag rijzen of zij niet biidroeit tot het

### 1.3. Besluit

De inzet van de voorliggende kwalitatieve stap is dat projecthulp (goeddeels) moet evolueren naar begrotingshulp: als de OL en de donors er niet in lukken dat nieuwe hulpinstrument (billijk) te doen werken, zal de ontwikkelingssamenwerking haar leven geleid hebben en een herinnering worden. Het wordt erop of eronder.