

ONTWERP INFORMATIEVE NOTA

**POLITIEKE CONDITIONALITEITEN
EN DE EFFECTIVITEIT VAN DE PRSP**

Nadia Molenaers

Beleidsondersteuning PRSP (BOS-PRSP)
Universiteit Antwerpen
Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en –Beheer
Venusstraat 35
2000 Antwerpen

nadia.molenaers@ua.ac.be

1. Definities

Met conditionaliteit wordt bedoeld dat de donor de hulp als drukkingsmiddel gebruikt om bepaalde beleidsdaden af te dwingen van het ontvangende land die het land niet zou hebben uitgevoerd in de afwezigheid van de donordruk. Dit veronderstelt een zekere spanning tussen de visie van de donor en van het ontvangende land over de doelstellingen van het beleid (bijvoorbeeld de mate van armoedegerichtheid) of over de maatregelen die nodig zijn om een bepaalde doelstelling te bereiken (bijvoorbeeld privatisering om de economische groei te versnellen). Het kan ook zijn dat de overheid het wel eens is met de maatregelen, maar te kampen heeft met sterke interne oppositie. In dat geval kan externe conditionaliteit gebruikt worden om de interne druk naast zich neer te leggen.

In de meest enge zin betreffen ‘politieke’ conditionaliteiten het strikt politieke domein en richten ze zich bijvoorbeeld naar het garanderen van civiele en politieke rechten van de burgers, een hervorming van kiesstelsel, respect voor de mensenrechten van gedetineerden, etc. Maar het is fundamenteel om in overweging te nemen dat ook andere condities, die niet traditioneel tot de politieke conditionaliteit worden gerekend, intens politiek kunnen zijn. Bijvoorbeeld, de vereiste dat een land een PRSP document maakt dat de donorgemeenschap overtuigt kan beschouwd worden als een poging om de armoedegerichtheid van het beleid in de ontvangende landen te vergroten. Dit is uitermate politiek. En de voorwaarde dat de financiële controle op de financiële instellingen moet worden verscherpt (cfr structurele aanpassingsprogramma’s) kan vooral geïnspireerd zijn door het verlangen om de afroming van publieke middelen voor privé-doelstellingen door de politieke elite tegen te gaan. Idem voor privatisering. In die zin is het geheel van de relaties tussen donoren en recipiënten doordrenkt met politieke facetten. Je zou kunnen stellen dat elke financiering en sturing door donoren sowieso de interne besluitvormingsprocessen en –uitkomsten beïnvloed en dus defacto erg politiek is. De evolutie naar PRSP en budgethulp betekent dus ook dat ontwikkelingssamenwerking nu rechtstreeks in een domein wordt gekatapulteerd dat traditioneel tot de bevoegdheid behoort van Buitenlandse Zaken en de diplomatie. Diplomatieke diensten beschikken dikwijls over de capaciteiten om gedegen politieke analyses te maken van het gastland, maar de informatiedoorstroming naar de managers van budgethulp is niet noodzakelijk institutioneel ingebed.

Met betrekking tot conditionaliteiten kan de druk die donoren uitoefenen in positieve of negatieve termen gesteld worden. In negatieve termen gaat het om een dreiging om de hulp stop te zetten of te verminderen indien de ontvanger niet tegemoet komt aan de gestelde voorwaarden. In positieve termen klinkt het dat de hulp stijgt indien de ontvanger een bepaalde hervorming doorvoert. Gekoppeld aan budgethulp betekent dit dat de omvang van de hulp en snelheid van uitgave door de donor wordt gekoppeld aan bepaalde voorwaarden. Maar ook indirecte acties behoren tot het arsenaal, in het bijzonder bij politieke conditionaliteit, bijvoorbeeld het weigeren van visa aan politici verdacht van bepaalde wandaden, in beslagname van persoonlijke bezittingen in het buitenland, enzovoort. Een president die weigert in te gaan op de druk van de donoren om af te zien van een derde ambtstermijn zal misschien niet langer gevoelig zijn voor de dreiging dat budgethulp gezondheidszorg wordt teruggeschroefd. Sancties in het kader van de politieke conditionaliteit moeten dus zeker niet altijd bestaan uit het stopzetten of terugschroeven van de budgetsteun. Gerichte, intelligente en effectieve sancties zijn belangrijk.

Belangrijk is een onderscheid te maken tussen ex-ante en ex-post conditionaliteiten enerzijds en selectiviteit anderzijds. Men refereert vaak naar ex-ante conditionaliteiten als ‘policy-lending’. Daarmee wordt bedoeld dat het ontvangende land hulp krijgt in ruil voor de belofte van toekomstige hervormingen. Dat is de traditionele vorm van conditionaliteit (vb bij de structurele aanpassingsleningen in meerdere tranches door de Wereldbank). Ex-post conditionaliteiten, ook wel ‘performance lending of resultsbased lending’ genoemd hebben de laatste tijd veel aan populariteit gewonnen bij de donoren. In dit geval moet het land eerst aan de voorwaarde voldoen, vooraleer het hulp krijgt (vb ‘prior conditions’ bij een PRSC in één schijf door de Wereldbank). Tenslotte wordt ook selectiviteit als een vorm van conditionaliteit beschouwd. Hier wordt het volume van de hulp niet contractueel verbonden aan hervormingen door het ontvangende land, maar de donor bepaalt welk land hoeveel middelen krijgt (en ook: welk soort van middelen, bijvoorbeeld budgetsteun of projectsteun) in functie van een aantal criteria. Toegepast op budgetsteun door DGOS: bij het opmaken van een dossier voor budgetsteun speelt in de eerste plaats selectiviteit. Eens de beslissing is genomen om budgetsteun toe te staan, kan ofwel ex-ante conditionaliteit ofwel ex-post conditionaliteit worden ingebouwd.

2. PRSP, de politieke versus de technocratische dimensie

In de PRSP benadering hebben donoren geen gezamenlijke expliciete politieke conditionaliteiten afgesproken, die nauwkeurig gedefinieerd worden en verifieerbaar opgesteld en als dusdanig worden afgetikt (bijvoorbeeld: “het houden van vrije en open verkiezingen vóór jaar x”). De Wereldbank en het IMF mogen volgens hun mandaat overigens geen politieke overwegingen laten meespelen in hun beleid¹. Wel kunnen de Westerse landen die de meerderheid hebben in de bestuursorganen van de Wereldbank en het IMF individueel gebruik maken van politieke selectiviteitscriteria bij de erkenning van de PRSP van een bepaald land. Maar dat lijkt niet zoveel te gebeuren. In feite is de PRSP de nieuwe standaard benadering geworden in alle arme inkomenslanden. Zelfs landen in conflict, instabiel, niet democratisch, met schendingen van mensenrechten worden doorgaans in aanmerking genomen voor de de PRSP benadering.

Een a-politieke invulling van de PRSP is echter niet houdbaar, omdat de hele benadering de ontwikkelingssamenwerking rechtstreeks doet belanden in het politieke domein. Ten gronde wil de PRSP eigenlijk zeer fundamentele politieke veranderingen in gang te zetten.

¹ Dit wilt echter niet zeggen dat in een specifieke context er geen politieke conditionaliteiten worden opgenomen in het lijstje (vb Uganda) naar aanleiding van de beleidsdialoog.

- 1) PRSP en zijn modaliteiten richten zich op het versterken van de staat en zijn instellingen. Dat impliceert dat je mede de machthebbers (de executieve) ondersteunt in hun politieke kerntaken.
- 2) Donoren willen via de PRSP een aantal hervormingen laten doordringen die zeer politiek zijn. Men wilt instellingen en een beleid dat resultaats- en evidentiegericht is, verhoogde transparantie en accountability, enz.
- 3) Good governance wordt expliciet beschouwd als de cruciale factor voor effectieve armoedegerichtheid. Het beeld dat de WereldBank heeft van good governance wordt duidelijk weergegeven door de good governance indicatoren². Tezamen ademen deze één heel duidelijk politiek model uit, namelijk liberale democratie met respect voor de vrije markt³. Een hele resem conditionaliteiten die sinds de invoering van de PRSP populair zijn geworden bij de donoren richten zich op het construeren van een model dat sterk geïnspireerd wordt door het democratische gedachtegoed.

Toch wordt de fundamenteel politieke natuur van de PRSP niet als dusdanig geëxpliciteerd. Ontwikkeling(ssamenwerking) is traditioneel het terrein van de technocraten en het aankaarten van politieke elementen gebeurt dan ook vaak in die termen. Een voorbeeld: de conditionaliteiten opgelegd door de Wereldbank zoals de eis tot participatie, armoedegerichtheid, anticorruptie, transparantie... worden naar voor geschoven als middelen en technieken die kostenbesparend zijn en verhoogde effectiviteit garanderen. In technocratische termen gaat het om het managen van inputs opdat ze leiden tot verhoogde outputs.

De ver-technocratisering heeft zowel voordelen als nadelen natuurlijk.

Een voordeel is dat de donorgemeenschap zich nu op een a-politieke manier toch kan mengen in zeer politieke thema's. De Wereldbank kan op die manier toch uitspraken doen over themata die inherent erg politiek zijn.

De 'ver-technocratisering' van bepaalde fenomenen en hun oplossing⁴ geeft ook een gevoel van 'maakbaarheid' en controleerbaarheid. Het is een poging om een lijn te trekken tussen die complexe, moeilijk beïnvloedbare, ongrijpbare, soevereine politieke realiteit en de dimensies ervan die rechtstreeks een sterke invloed hebben op de effectiviteit van de hulpstromen. Deze dimensies worden dan in managementtermen aangekaart en onderworpen aan technische conditionaliteiten. Dat geeft donoren aanknopingspunten die controleerbaar zijn, opvolgbaar en maakbaar.

Voor het ontvangende land is het minder bedreigend om in technocratische termen voorstellen te krijgen rond bijvoorbeeld bepaalde noodzakelijke hervormingen in de gezondheidssector in functie van verhoogde performantie. Als een voorstel tot hervorming echter 'politiek' geïnspireerd is, kan dit erg bedreigend en politiek incorrect overkomen. Het geeft met andere woorden de politieke leiders de kans om zich veilig en soeverein te voelen.

De nadelen verbonden aan de ver-technocratisering hangen samen met het uit het oog verliezen van de fundamenteel politieke natuur van heel wat van de bovenvermelde fenomenen. En die politieke natuur verander je niet zomaar. Er zit dus wel degelijk een limiet aan de veranderingen die je als donor kan kopen en het lijkt belangrijk dit te onderkennen. Het aftikbaar maken van

² Deze good governance indicatoren (ontwikkeld door Kaufmann, Kraay and Mastruzzi) en zijn op dit moment de meest gebruikte referentie om de governance situatie in landen in te schatten. Het gaat om 6 indicatoren: voice & accountability, political stability and absence of violence, government effectiveness, regulatory quality, rule of law, corruption.

³ Hoewel er binnen de donorgemeenschap wellicht een consensus bestaat over wat de minimale procedurele voorwaarden zijn waaraan een democratische staat idealiter moet voldoen (zoals respect voor politieke vrijheden en civiele rechten, regelmatig open en vrije verkiezingen organiseren), wilt dit niet zeggen dat alle donoren het ten gronde eens zijn met het good governance model van de Wereldbank. De grote variantie tussen democratische bestellen maakt dat heel wat donoren verschillende klemtonen kunnen leggen als het gaat om politieke verwachtingen ten opzichte van hun partnerland. De verschillen tussen democratieën zijn niet enkel terug te leiden op het soort kiesstelsel of de hoeveelheid partijen die naar de macht dingen, maar ook over zeer fundamentele elementen zoals de rol die de staat speelt in de economie of in sociale zekerheid.

⁴ Zoals corruptie en anti-corruptiemaatregelen.

politieke veranderingen (bijvoorbeeld door de invoering van stringente governance indicatoren) mag dan wel de indruk geven dat er veranderingen plaatsvinden, maar dat geeft op zich geen totaalbeeld van wat de uiteindelijke reële politieke situatie is in een land. In die zin is het perfect mogelijk dat de politieke analyse in PRSP-aftikbare termen voorbijgaat aan de politieke realiteit en de fitnesses ervan niet kan vatten.

Vandaar pleiten we in deze nota voor een gedegen politieke analyse, omdat dit naar ons inzicht meer mogelijkheden en opportuniteiten creëert voor de effectiviteit van donorinterventies in het PRSP-kader. In die zin moeten politieke conditionaliteiten dan ook gezien worden als slechts één strategie in het hele arsenaal van politieke drukkingsmiddelen.

3. Lessen uit het verleden: beperkte effectiviteit van conditionaliteiten

3.1 Algemeen: de beperkte effectiviteit van conditionaliteiten

Op basis van ervaringen uit het verleden wordt vastgesteld dat de meeste traditionele vormen van conditionaliteit enkel succesvol zijn als: (1) de beloning voldoende groot is, (2) de sancties geloofwaardig zijn, en (3) de voorgestelde hervormingen inspelen op een interne politieke dynamiek.

Dat heel veel conditionaliteiten mislukken is deels te wijten aan de weigering van de regeringen in de ontvangende landen om de door de donor opgelegde condities uit te voeren (punten 1 en 3, wat in feite neerkomt op een gebrek aan 'ownership'), en deels uit het gebrek aan afdwingen van de voorwaarden door de donoren (punt 2). Er is een drukke discussie in de donorgemeenschap over aangepaste, nieuwe vormen van conditionaliteit, met meer selectiviteit daar waar de doelstellingen van de donoren en het ontvangende land teveel verschillen, meer ruimte voor ownership, in de zin van het zoeken naar lokale oplossingen en lokale formuleringen van de hervormingsagenda's. Zeker met betrekking tot PRSP kan men stellen dat er een interne contradictie bestaat in het discours van de donoren. Donoren leggen enerzijds sterk de nadruk op 'ownership', 'partnerschap', en, de overheid 'in the driving seat', maar beseffen anderzijds dat heel wat landen fundamentele zwakheden vertonen in hun politiek systeem. Ontvangende overheden zelf zijn bovendien - omwille van het eigen overleven - heel terughoudend om grote verandering te brengen in het politieke bedrijf.

Zoals bij de macro-economische conditionaliteit is het mislukken van de politieke conditionaliteit deels te wijten aan de houding van de ontvangende landen, deels aan de houding van de donoren. Langs de donorkant zijn er de volgende problemen;

- het teveel aan condities: hoe meer conditionaliteiten hoe moeilijker op te volgen en hoe moeilijker uit te maken welke positieve of negatieve actie er moet ondernomen worden bij het al dan niet naleven van één of meerdere conditionaliteiten; in feite komt men snel in contradicties terecht tussen politieke en sociaal-economische doelstellingen (vb Vietnam is één van de meest efficiënte ontwikkelingsstaten, maar politiek niet-democratisch en repressief op het vlak van de burgerlijke rechten).
- één van de grote discussiepunten tijdens de koude oorlog, vooral in de VS, was dat de 'nucleaire optie' niet zeer geloofwaardig was, omdat de tegenstander (de communistische landen) ervan uitgingen dat de VS zou afzien van zulk verschrikkelijk wapen. Evenmin is het stopzetten van budgethulp geloofwaardig als dreiging. Als een conditie niet geloofwaardig is, werkt ze niet.
- de spanning met ownership, waarbij donoren zich intern verscheurd voelen tussen hun verlangen om de condities af te dwingen, en hun verlangen om de regels van de ownership te respecteren
- bestedingsdruk bij de donoren

3.2 Donorharmonisatie

Een andere spanning is die tussen politieke conditionaliteit en donorharmonisatie. Bij budgethulp zijn typisch meerdere donoren betrokken, en harmonisatie vereist dat elke donor zich onderwerpt aan een zekere discipline bij het toepassen van conditionaliteiten. Dat betekent concreet dat politieke conditionaliteiten best op voorhand met andere donoren zijn afgesproken en het voorwerp maken van expliciete afspraken met het ontvangende land (cfr policy performance matrix), dat de beoordeling van de mate waarin het land voldoet aan de voorwaarden ook samen gebeurt, en dat de sancties ook samen met andere donoren worden afgesproken. Dat stelt enorme problemen van collectieve actie, inzonderheid in het domein van de politieke conditionaliteit, vooral omdat de interpretatie van de mate waarin een land moet worden gesanctioneerd heel moeilijk ligt, en ook dikwijls wordt overschaduwed door geopolitieke belangen van de donorlanden. Niet enkel de mate waarin gesanctioneerd moet worden, maar ook de mate waarin een land al dan niet bepaalde condities met de voeten treedt, wordt zelden uniform geïnterpreteerd door donoren.

3.3. Weinig succesverhalen rond politieke conditionaliteiten

In het geval van de politieke conditionaliteit is de tegenstelling tussen de partijen wellicht veel groter dan bij de meer economische en technische condities. Het van buitenaf afdwingen van ingrijpende politieke veranderingen kan lukken, als (1) de beloning voldoende groot is, (2) de sancties geloofwaardig zijn, en (3) de voorgestelde hervormingen inspelen op een interne politieke dynamiek. Dat is wellicht de verklaring voor de succesverhalen van de politieke conditionaliteit: Europa na de tweede wereldoorlog (Marshall plan), kandidaat lidstaten van de EU (vanaf Spanje en Portugal in de jaren '70 tot de Centraal- en Oost-Europese landen meer recent). In het geval van de ontwikkelingslanden zijn er bijna geen gevallen gekend van succesvolle politieke conditionaliteit. In het geval van België bijvoorbeeld werd sinds het begin van de jaren '90 zwaar gebruik gemaakt van politieke conditionaliteit om bepaalde hervormingen af te dwingen in Congo, Rwanda en Burundi. De vrije verkiezingen in Burundi in 1993 zijn misschien een voorbeeld van succesvolle druk uit het Westen, met het wapen van de hulp als stok en wortel, maar de gebeurtenissen daarna (moord op de democratisch verkozen president en militaire staatsgreep) tonen aan dat succes op lange termijn niet gegarandeerd is. Kenya en Malawi worden dikwijls aangehaald als succesvoorbeelden van politieke conditionaliteit, maar in verhouding tot de ontelbare pogingen die werden ondernomen door de donorgemeenschap is dat maar een erg schrale oogst.

Langs de kant van de ontvangende landen is de reden om niet in te gaan op de eisen van de donoren vrij evident. Slecht bestuur kan politiek bijzonder rationeel zijn, omdat de macht wordt uitgeoefend op basis van het verdelen van materiële gunsten aan het politiek cliënteel.

3.4 De te zware klemtoon op formele elementen van electorale democratie

Donoren leggen een nogal zware klemtoon op formele institutionele elementen van democratie. Politieke conditionaliteiten worden meestal in enge zin geformuleerd als het organiseren van verkiezingen, of het doorvoeren van bepaalde wettelijke hervormingen zodat politieke partijen meer speelruimte krijgen. Hoewel voornoemde conditionaliteiten uiteraard intrinsiek waardevol zijn geven ze -zelfs als ze op de letter worden uitgevoerd- geen garantie dat er een fundamenteel proces van verandering op gang wordt gezet, dat instellingen van dan af in staat zijn om de fundamentele problemen in een land aan te kaarten. Als we enkel zouden kijken naar de formele elementen van electorale democratie, dan moeten we vaststellen dat er mede onder donordruk de laatste tien jaar een ware golf van democratisering heeft plaats gevonden in vele

ontwikkelingslanden, met name in Sub-Sahara Afrika. Formeel-procedureel klopt het plaatje immers meestal: het (grond-)wettelijk kader geeft in vele gevallen voldoende ruimte om een volwaardige democratie uit te bouwen. Eigenaardig genoeg zijn toch veel van die electorale democratieën noch armoedegericht, noch politiek stabiel (denk maar aan Bolivia). Sociale uitsluiting en democratie kunnen blijkbaar in vele landen samensporen. Dat betekent dat het schoentje elders knelt. Heel vaak liggen de fundamentele problemen in een land in de zeer ongelijke machtsverhoudingen die hun expressie vinden in diepgeworteld cliëntelisme en gepersonaliseerde afhankelijkheidsrelaties die vaak gestructureerd zijn rond socio-economische en/of etnische en/of religieuze tegenstellingen (breuklijnen) in de samenleving. Cliëntelisme, afhankelijkheid, arbitrariteit en particularisme staan in principe haaks op het democratisch functioneren van een samenleving maar toch zien we dat verkiezingen zich perfect kunnen enten op zo'n ondergrond, zonder dat ze evenwel bovenstaande mechanismen en hun breuklijneffecten overwinnen. Anderzijds kunnen democratische verkiezingen wel degelijk processen van sociale verandering op gang brengen. Omdat het een mes is dat langs twee kanten kan snijden mag de focus op formeel procedurele aspecten van democratie niet ten koste gaan van aandacht voor een diepgaandere analyse van het politieke leven. In heel wat ontwikkelingslanden gaat het immers om een gebrek aan inclusieve politiek en aan mechanismen tot coalitievorming, zelfs in een formeel democratische omgeving. Vanuit die redenering is het wellicht aangewezen dat donoren zich niet blind staren op het aansturen naar democratische verkiezingen maar ook op basis van een genuanceerde analyse breuklijnen leren onderkennen en strategische interventies doen opdat inclusie bevorderd wordt.

4. Een normatief schema

De conclusie van de kritische reflectie met betrekking tot conditionaliteiten is dat 'pushing for change' niet werkt omdat je dan bepaalde hervormingen oplegt, hetgeen ownership ondermijnt. Beter is om je hulp selectief te geven aan die landen/overheden die die bepaalde hervormingen al aan het doorvoeren zijn, of doorgevoerd hebben. Dat is de 'pulling strategy' waarbij de landen/overheden die bewezen hebben goede leerlingen te zijn in aanmerking komen voor hulp. Toch zijn er maar enkele donoren dit de idee van selectiviteit echt serieus nemen⁵.

Vanuit deze reflectie komen de volgende punten naar voor:

Selectiviteit bij de keuze van een partnerland dat budgetsteun zal krijgen is geen overbodige luxe en politieke overwegingen moeten hier wel degelijk meespelen. De fungibiliteit van de hulp valt bij budgetsteun meer op dan bij projectsteun (alhoewel intrinsiek fungibiliteit niet noodzakelijk sterker is dan bij projecthulp!). Fungibiliteit heeft voor gevolg dat de donor beseft dat hij het geheel van de overheidsbestedingen steunt, ongeacht van de mogelijke oormerking die hij toepast. Daardoor worden politieke en ontwikkelingsdoelstellingen veel nauwer met elkaar verbonden. Budgethulp is dus uitermate politiek want het geld stroomt via de nationale overheden en, willen of niet, dat impliceert dat je een regime, een beleid financiert. Het is dus belangrijk dat wordt vastgesteld aan welke minimale politieke voorwaarden een regime moet voldoen om in aanmerking te komen voor budgetsteun .

Eens de selectiviteitsfase voorbij zit een donor de facto vast aan een lange termijn perspectief. Het is daarom bijzonder belangrijk om nauwgezet de politieke evolutie te volgen en trachten in te schatten welke rol budgetsteun kan spelen in het beïnvloeden van 'scharnier-' of kantelmomenten.

⁵ USAID doet dit heel duidelijk met betrekking tot de politieke toestand in een land, althans in principe. En de Millenium Challenge Account, het nieuwe instrument gecreëerd door de Amerikaanse overheid, is de meest duidelijke voorbeeld van de toepassing van selectiviteit met gebruik van transparante en meetbare criteria.

- Wat kan je als donor doen als je partnerland de oppositie begint uit te schakelen? Of manifestaties gewelddadig gaat neerslaan? Of kritische intellectuelen laat verdwijnen of uit het land zet? Welke terugvalpositie heb je dan? Alle hulp terugtrekken? Of verminderen? Hoever moet zo'n politieke terugval gaan om alle hulp terug te trekken? Of nog moeilijker, wat als zo'n semi-autoritair regime dat geen politieke wil aan de dag legt op de democratische weg in te slaan, wel mooie scores haalt in poverty reduction (eg Vietnam)? Hoe weeg je dit soort belangen af?
- Als donor moet je terdege rekening houden met het feit dat budgetsteun niet zozeer de staat versterkt, dan wel de executieve, en die is sowieso al te machtig in vele ontwikkelingslanden landen.
- Als donor moet je ook bewust zijn van het feit dat het overheidsapparaat een wel erg waardevolle 'prooi' wordt door al die budgetsteun, zeker als de donoren niet voldoende controles hebben ingebouwd op de mogelijke afwenteling naar privé-doeleinden te verhinderen, en dat dit mogelijk corruptie en zelfs politieke instabiliteit mee kan aanzwengelen.
- Budgetsteun leidt ertoe dat de accountability-mechanismen naar de donoren worden versterkt. Dit wordt in de PRSP-benadering tegengegaan door onder meer het betrekken van de civiele maatschappij. Werkt dit voldoende, of is het netto resultaat dat de weinige nationale accountability-mechanismen die bestaan in het ontvangende land worden afgezwakt?

Hoe ga je als donor om met die dynamische natuur van het politieke spel? Welk is het arsenaal van politieke drukkingsmiddelen dat aangewend kan worden? Wat moet de plaats zijn van politieke conditionaliteiten? En welk soort sancties moeten er worden verbonden aan het niet nakomen van politieke conditionaliteiten?

Bovenstaande vragen en kritische bedenkingen zijn fundamenteel. Het in kaart brengen van het politieke landschap zal immers leiden tot de overweging dat er bijvoorbeeld andere politieke organen bestaan in het ontvangende land die misschien evenredig versterkt moeten worden indien we de effectiviteit van de PRSP op termijn willen garanderen (bijvoorbeeld: de legislatieve macht, de rechterlijke macht, de civiele maatschappij, de pers). Een ietwat andere overweging is dat als armoedeoverwegingen en politieke overwegingen tegenover elkaar komen te staan in een trade-off relatie, dan kan donor uiteraard keuzes maken, maar indien hij reeds in het PRSP bootje is gestapt, is die keuze in feite al gemaakt. Armoedegerichtheid is prioritair, en politieke conditionaliteiten (eng gedefinieerd zoals: verkiezingen organiseren, politieke en civiele vrijheden) zijn dus op korte termijn a priori ondergeschikt aan de PRSP-logica, maar wel functioneel in de lange termijn duurzaamheid van de armoedegerichtheid.

Samengevat leidt dit tot de conclusie dat in functie van de effectiviteit van de PRSP

- 1) het nauwgezet opvolgen van de politieke realiteit van een land zou een continue opdracht van OS moeten zijn, zeker indien OS effectief wilt zijn, vooral dan in het domein van de PRSP en zijn hulpmodaliteiten
- 2) het formuleren van politieke conditionaliteiten echter (in enge zin: organiseren van verkiezingen...) moet functioneel zijn met betrekking tot de armoedegerichtheid.

In het volgende schema wordt voorgesteld hoe de politieke conditionaliteit kan worden gehanteerd op een manier die rekening houdt zowel met de nood om in te spelen op interne

dynamieken in het ontvangende land, en die ook rekening houdt met de spanning tussen de puur politieke en de meer technocratische elementen van de PRSP⁶.

		Armoedegerichtheid (analyse van output gerichtheid)	
		Goed, stabiel, neemt toe	Neemt af, instabiel
	Worden aangekaart	Ideale omgeving , geen conditionaliteiten, wel opvolging	Pro-arme conditionaliteiten zijn prioritair
Sociale breuklijnen (analyse van processen van in- en exclusie)			
	Worden niet aangekaart	Politieke overwegingen moeten ruimte krijgen in beleidsdialoog, persuasion strategie op korte en middellange termijn.	Pro-arme conditionaliteiten zijn prioritair op korte termijn, persuasion met betrekking tot politieke situatie, indien geen effect politieke conditionaliteiten

Er worden in de tabel twee dimensies onderscheiden. In eerste instantie gaat het om armoedebestrijding en de mate waarin een overheid gericht is op het bestrijden ervan (kolommen). In tweede instantie is er de hele politieke dimensie die sowieso mee opgenomen moet worden in de analyse, en zeker als het gaat om politieke conditionaliteiten (rijen).

De eerste dimensie is de armoedegerichtheid van de staat. Hier ligt de focus op de ‘output-gerichtheid’ van een overheid. In een bepaald land kan de armoedegerichtheid aanwezig zijn, stabiel zijn of in positieve tendens evolueren. Of ze kan instabiel zijn, afnemen in negatieve tendens evolueren. Het voordeel van deze dimensie is dat ze iets beter ‘meetbaar’ is, bijgevolg ook makkelijker aftikbaar en dus redelijk opvolgbaar is voor donoren.

De tweede dimensie - ‘sociale breuklijnen’ - slaat op de politieke toestand/evolutie in een land. We hebben hier weloverwogen gekozen voor het concept ‘breuklijn’ in plaats van democratie. Een breuklijn verwijst naar de verdeling van bepaalde, min of meer gefixeerde attributen zoals etniciteit, religie, klasse, taal en hoe deze de maatschappij opdeelt in ‘wij’ – ‘zij’ groepen. De patronen van sociale breuklijnen in een samenleving (hoeveel breuklijnen er zijn, hoe ze gerelateerd zijn met elkaar, hoe belangrijk een bepaalde breuklijn is, hun aard en diepte) en de manier waarop een overheid ermee omgaat geeft veelal de stabiliteit van het politieke systeem aan. Bij het openen van een politiek systeem naar meer democratie, zullen politieke partijen een bepaalde zijde vertegenwoordigen/verdedigen van één of meerdere breuklijnen en zullen politieke tegenstellingen tussen actoren zich afspelen al naargelang hun positie aan deze of gene zijde van de breuklijn(en). Als de politiek van een samenleving gebaseerd is op bepaalde breuklijnpatronen dan zal het politieke leven -indien niet zorgvuldig geremedieerd door een inclusief beleid - meer neigen naar geweld en instabiliteit. Sterke etnische en/of religieuze tegenstellingen bijvoorbeeld zijn veel moeilijker te managen via de democratische wegen van onderhandeling en compromis dan klassentegenstellingen. Het samenvallen van een aantal breuklijnen in één enkele grote tegenstelling, verdiept het conflict waardoor de temperatuur van politieke tegenstellingen serieus kan oplopen, eventueel met geweld tot gevolg. Concreet betekent dit opponenten met betrekking tot religieuze kwesties bijvoorbeeld elkaar ook bestrijden op andere vlakken (socio-economisch

⁶Voorafgaande opmerking : In een context waar de politieke wil om armoedebestrijding centraal te stellen ontbreekt, zou het land niet in aanmerking moeten komen voor een PRSP benadering. De tabel vertrekt van de veronderstelling dat er in een land bij aanvang van de PRSP-hulpverlening wel degelijk een politiek engagement is met betrekking tot armoedebestrijding.

en/of etnisch, en/of linguïstisch...). Als breuklijnen echter transversaal ('cross-cutting') zijn, zal intens conflict vermijdbaar zijn. Bijvoorbeeld, opposenten met betrekking tot religieuze thema's kunnen bondgenoten zijn als het om etniciteit of taal gaat. Transversale breuklijnen met andere woorden kunnen leiden tot kruiselingse bondgenootschappen hetgeen de stabiliteit van het systeem en de sociale cohesie in de samenleving ten goede komt.

Het belang van een analyse van de breuklijnen geeft dus een mogelijke indicatie van hoe stabiel of instabiel een regime (latent of manifest) is. Effectieve armoedegerichtheid, zo weten we intussen, heeft politieke stabiliteit nodig. In die zin is de politieke analyse van sociale breuklijnen functioneel ten aanzien van het begrijpen van de lange termijn duurzaamheid van de armoedegerichtheid van de staat.

Met betrekking tot de breuklijnen kan de overheid aan de macht (al dan niet democratisch) twee dingen doen. Een eerste houding bestaat erin de sociale breuklijnen op een constructieve manier aan te kaarten, waarbij de tegenstellingen erkend worden en er beleidsopties genomen worden om de kloven te overbruggen (bijvoorbeeld antidiscriminatie maatregelen, het betrekken van bepaalde groepen bij het maken van multicultureel beleid etc...). Met andere woorden de overheid getuigt van een proactieve houding waarbij aandacht voor het probleem en oog voor inclusief beleid en coalition-building belangrijke principes zijn. Een regime hoeft niet noodzakelijk democratisch te zijn om deze inclusiviteit te bevorderen. De overheid kan echter ook het omgekeerde doen: sociale breuklijnen worden niet constructief aangekaart. Ze worden genegeerd, gemanipuleerd, gebagatelliseerd, geweerd uit de politieke arena, geïnstrumentaliseerd, etc. Op deze manier zullen de breuklijnen op termijn enkel maar verdiepen en intensifiëren, hetgene uiteindelijk ook de armoedegerichtheid van de staat kan ondermijnen.

Bij het combineren van beide dimensies ontstaan er vier verschillende situaties. Wat is de plaats van politieke conditionaliteiten in dit schema? Kort samengevat zou je kunnen stellen dat harde politieke conditionaliteiten enkel maar prioritair worden als de politieke evolutie van die aard is dat ze de armoedegerichtheid van de staat ondermijnt.

- 1) Een staat kan armoedegericht zijn en kaart de sociale breuklijnen op een constructieve manier aan: dit is uiteraard een ideale situatie. Donoren moeten geen conditionaliteiten opleggen, en al zeker geen politieke conditionaliteiten met betrekking tot electorale democratie. Van belang is hier de erkenning dat andere politieke systemen dan westerse democratie mogelijks de belangrijkste problemen in het land effectief kunnen aanpakken. Toch moet de evolutie van beide dimensies (armoedegerichtheid en breuklijnen) systematisch opgevolgd worden.
- 2) De armoedegerichtheid van de staat neemt af, is instabiel, maar de breuklijnen worden op een constructieve manier aangekaart: donoren moeten de armoedegerichtheid blijven benadrukken. Pro-arme conditionaliteiten zijn prioritair in deze omgeving.
- 3) De staat is armoedegericht maar kaart de sociale breuklijnen niet aan: donoren zouden hun bezorgdheden op het niveau van beleidsdialoog moeten aanpakken. Zachte druk ('Persuasion') als strategie, waarbij donoren op scharniermomenten of kantelmomenten de politieke evolutie naar meer inclusiviteit kunnen beïnvloeden, zonder dat er harde conditionaliteiten geformuleerd worden.
- 4) De armoedegerichtheid van de staat evolueert in negatieve zin en de breuklijnen worden niet aangekaart: ook hier blijven de pro-arme conditionaliteiten prioritair maar moeten donoren incrementeel de politieke druk opvoeren (aanvankelijk via persuasion) om uiteindelijk te evolueren naar harde politieke conditionaliteiten indien de overheid negatief blijft scoren op de armoedegerichtheid.

Het opleggen van politieke conditionaliteiten zou dus steeds als een laatste noodoplossing moeten gehanteerd worden als alle andere vormen van druk niet meer functioneren. Even belangrijk is dat er ook effectief een sanctie verbonden wordt aan het niet respecteren van de politieke conditionaliteiten. In bepaalde gevallen kan het dan gaan om het terugtrekken van de hulp, maar andere (meer politieke) sancties moeten ook overwogen worden opdat het regime effectief getroffen wordt.

5. De rol van een kleine donor in het toepassen van politieke conditionaliteit

België is dikwijls een relatief kleine partner in budgetsteun. Gewoonlijk zullen alle verschaffers van budgetsteun (in verschillende sectoren, plus zij die algemene budgetsteun verlenen) op hetzelfde moment overwegen om hetzelfde ‘wapen’ van politieke conditionaliteit te hanteren. Als sancties in het kader van politieke conditionaliteit wordt toegepast, zal het immers zijn om redenen die ook bij de andere donoren gelden. De nood aan harmonisatie vereist dat België samen met de andere donoren overlegt, zo mogelijk gebruik maakt van de resultaten van een gezamenlijke evaluatie, en ook de sancties bepaalt in overleg met de andere donoren.

In feite betekent dit dat België weinig vrije ruimte heeft om een eigen beleid te ontwikkelen en zich veelal aansluit bij de andere donoren. Er zijn echter belangrijke uitzonderingen hierop.

- selectiviteit: België kan als kleine donor wel degelijk erg selectief tewerk gaan en daarbij zelfs een voorbeeldrol spelen.
- in uitzonderlijke omstandigheden kan België wel een erg belangrijke donor zijn, die de leiding neemt rond politieke conditionaliteit. Cfr Congo, of Burundi. Uitzonderlijke omstandigheden zijn historische ervaring, specifieke ervaring met conflictregio's, en dit gecombineerd met een zekere omvang van de hulp van België, zowel in absolute termen als in verhouding tot de andere donoren.
- tevens kan België als kleine donor zich richten op het ondersteunen van die politieke actoren die even belangrijk zijn in het in gang zetten of richting geven van politieke hervormingen. Zoals eerder aangehaald kan het gaan om het ondersteunen van het parlement of van de civiele maatschappij. Een weldoordachte strategie kan daarbij hoogst complementair zijn met wat andere (grote) donoren doen.