

WAT NA BUSAN?

**Kunnen de Aziatische DAC-leden
de kloof tussen oude en nieuwe
ontwikkelingsactoren dichten?**



Bert Jacobs



nummer 66 – maart 2012
www.mo.be



nummer 66 – maart 2012 – www.mo.be/papers
[Wat na Busan?]



MO* papers is een serie analyses die uitgegeven wordt door Wereldmediahuis vzw. Elke paper brengt fundamentele informatie over een tendens die de globaliserende wereld bepaalt. MO* papers worden toegankelijk en diepgaand uitgewerkt.

MO* papers worden niet in gedrukte vorm verspreid. Ze zijn gratis downloadbaar op www.mo.be. Bij het verschijnen van een nieuwe paper wordt een korte aankondiging gestuurd naar iedereen die zijn of haar e-mailadres bezorgt aan mopaper@mo.be (onderwerp: alert)

Bert Jacobs studeerde Politieke Wetenschappen aan de Vrije Universiteit Brussel en volgde daarna nog een paar maanden Mandarijns en Chinese politiek aan de Renmin-Universiteit in Peking. Hij doctoreert nu aan het Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en Beheer (IOB) van de Universiteit Antwerpen, waar zijn onderzoek zich toespitst op de duurzaamheid van de huidige golf Chinese infrastructuurcontracten met Afrika. (bert.jacobs@ua.ac.be)

Redactieraad MO* papers: Saartje Boutsen (Vredeseilanden), Ann Cassiman (Departement Sociale en Culturele Antropologie, KU Leuven), Ludo De Brabander (Vrede), Ann De Jonghe (Wereldsolidariteit), Lieve De Meyer (eindredactie), Rudy De Meyer (11.11.11), Gie Goris (MO*), Nathalie Holvoet (Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en -beheer Universiteit Antwerpen), Huib Huyse (HIVA KU Leuven), Gijs Justaert (Wereldsolidariteit), Els Keytsman (Vluchtelingenwerk Vlaanderen), Hans Van de Water (VLIR-UOS), Didier Verbruggen (IPIS), Françoise Vermeersch (ABVV), Emiel Vervliet (hoofdredacteur MO*-papers), Koen Vlassenroot (UGent).

Informatie: mopaper@mo.be of MO* paper, Vlasfabriekstraat 11, 1060 Brussel

Suggesties: emiel.vervliet@mo.be

Wereldmediahuis is ook uitgever van het maandblad MO* en van de mondiale nieuwssite www.MO.be (i.s.m. het nieuwsagentschap IPS-Vlaanderen).

Overname van de teksten is toegestaan mits toestemming van auteur en uitgever.

[inleiding]

Eind november had het kruim van de westerse ontwikkelingswereld een flinke vlucht voor de boeg, want de vierde grote top over de efficiëntie van ontwikkelingshulp had plaats in de Zuid-Koreaanse havenstad Busan. Busan? De tweede grootste stad van Zuid-Korea is op zich een opmerkelijke locatie voor wie nog altijd in traditionele donortermen denkt. Het is gebruikelijk dat grote donorconferenties min of meer afwisselend plaatsvinden in het Westen en in een ontwikkelingsland. De voorgangers van de top van Busan hadden plaats in Rome, Parijs en Accra. Zuid-Korea lijkt niet in dat rijtje thuis te horen. Maar het wereldwijde machtsverplaatst zich vandaag steeds sneller naar het oosten, onder invloed van Aziatische groeilanden als China en India en door de uitdijende financiële crisis in het Westen. Voor veel Afrikaanse landen zijn China en India vandaag al belangrijker handelspartners dan Europa of de Verenigde Staten. Grote infrastructuurwerken, al dan niet gekoppeld aan grondstoffencontracten, maken hun investeringen ook erg zichtbaar.

Maar is een top in Azië echt een uitdrukking van verloren westerse invloed? Zuid-Korea is immers niet alleen een van deze ontwikkelende groeimirakels, het is ook de jonge modelleerling van de donorklas. Toen Zuid-Korea het juk van eigen armoede eenmaal had afgeworpen, begon het zich onmiddellijk te profileren als een donor binnen het westerse raamwerk van het Comité voor Ontwikkelingshulp (DAC) van de OESO, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling. Toch doet het land niet aan blind kopieer- en plakwerk, maar gebruikt het net de ervaringen uit zijn eigen ontwikkelingsproces om vorm te geven aan een volledig eigen visie.

Ook Japan, dat andere Aziatische land in het DAC, is in zijn ontwikkelingssamenwerking altijd een eigen koers blijven varen. Beide landen promoten een ontwikkelingsmodel waarin economische groei vooropstaat en hulp gekoppeld is aan eigenbelang. Maar tegelijk erkennen ze de principes van de nieuwe hulpbenadering en zetten ze ook voorzichtige stappen in de toepassing ervan. In deze paper analyseren we de lessen die we kunnen trekken uit de top van Busan en gaan we na in hoeverre deze Aziatische versie van het DAC-model als voorbeeld kan dienen voor China, India en andere groeilanden. Kunnen Zuid-Korea en Japan een voortrekkersrol spelen bij het integreren van de 'nieuwe donoren' binnen de bestaande donorstructuren?





DE UITDAGING VAN BUSAN. WELKE PLAATS KRIJGT HULP IN DE 21STE EEUW?

Het was al laat op de avond toen er een zucht van verlichting door de gangen van het Bexco-congrescentrum ging. “China gaat akkoord!” werd er druk naar huis getweet op #HLF4. Nadat het land eerst een vracht uitzonderingsmaatregelen had verkregen, stemde China uiteindelijk in met de slotverklaring¹. De missie leek geslaagd. Ongeveer drieduizend beleidsmakers, lobbyisten, ngo’s en vertegenwoordigers van de privésector debatteerden er van 29 november tot 1 december 2011 over de toekomst van de ontwikkelingshulp. De top over de efficiëntie van de hulp in Busan was het vierde bedrijf van een vertoning die voordien al Rome (2003), Parijs (2005) en Accra (2008) had aangedaan.

Toch verschilde deze top van zijn voorgangers. De vorige conferenties dienden vooral om een praktische invulling te geven aan hulpprincipes waarvan de politieke krijtlijnen al op voorhand waren afgebakend. In Busan moest dat politieke werk nog beginnen. Deze top moest vooral een antwoord bieden op de geopolitieke veranderingen waarmee de donorgemeenschap steeds vaker wordt geconfronteerd: de opkomst van groeilanden als China, India, Brazilië, Zuid-Afrika en een aantal oliestaten en hun sterk toegenomen aanwezigheid in de ontwikkelingslanden. Het operationele debat over de verhoging van de efficiëntie van de hulp verdween dan ook gedeeltelijk naar de achtergrond, want deze keer was de donorclub op zoek naar nieuwe leden. Busan moest het begin worden van een nieuw Globaal Partnerschap voor Effectieve Ontwikkelingshulp².

Hoewel de ontwikkelingshulp voor het grootste deel van zijn bestaan een politiek instrument is geweest waarmee de Koude Oorlog tussen Oost en West werd uitgevochten in de periferie van de grootmachten, groeide de hulp na de val van de Berlijnse muur tijdelijk uit tot een exclusief westerse aangelegenheid. Toen de ontwikkelingshulp in de jaren 1990 een existentiële crisis doormaakte³, vooral veroorzaakt door het uitblijven van resultaten in veel Afrikaanse landen, namen de landen van de OESO het initiatief om een nieuwe hulparchitectuur uit te tekenen. Tijdens de eerste drie ‘High Level Fora’ werden de krijtlijnen van deze nieuwe kijk op hulp uitgetekend. Nieuwe donorprincipes als eigenaarschap, harmonisering, afstemming en resultaatgerichtheid moesten de

ruggengraat worden van een efficiëntere aanpak van de hulp, waarbij de landen van het Zuiden en het Noorden op voet van gelijkheid gingen samenwerken op basis van wederzijds overeengekomen principes. Hoe algemeen die principes ook klonken, toch was deze nieuwe hulpbenadering meer dan de zoveelste ideologische mantra. Het was een op wetenschappelijk bewijs gefundeerde analyse die probeerde te leren uit de fouten van het verleden.

Lessen trekken uit het verleden

Toen de hulp in de jaren 1960 na de dekolonisatie op gang kwam, werd het ontbreken van infrastructuur en menselijk kapitaal gezien als de belangrijkste rem op ontwikkeling. De pas opgerichte nationale en internationale ontwikkelingsagentschappen begonnen dan ook te investeren in infrastructuurprojecten die de Afrikaanse landen een grote duw vooruit moesten geven, zodat ze konden ontsnappen aan de armoedeval. Projecten hadden veel voordelen: ze boden zichtbare resultaten en waren technisch eenvoudig uit te voeren. Daarnaast konden donoren door middel van projecten de twijfelachtige Afrikaanse budgetten omzeilen.

Tegen het begin van de jaren 1980 werd echter duidelijk dat veel van die ontwikkelingsprojecten te kampen hadden met problemen bij de uitvoering en niet bijdroegen tot economische groei. Wanneer donoren zich na jaren investeren terugtrokken uit een project, stortte het in geen tijd soms letterlijk als een kaartenhuisje in elkaar. Door het uitbreken van de oliecrisis, de wereldwijde recessie en de daaropvolgende bezuinigingsmaatregelen was het niet langer mogelijk de leningen terug te betalen waarmee veel projecten waren gefinancierd. Het gevolg was een enorme schuldenberg.

In het donordiscours hadden ontwikkelingsprojecten afgedaan. Ze waren niet efficiënt en brachten grote administratieve kosten met zich mee. Vaak waren ze gekozen door de donoren, zonder veel oog voor de prioriteiten van het partnerland. Onder invloed van de neoliberale ideologie, die toen erg populair was, werd de vinger op een nieuwe wonde gelegd: het falen van het economisch en fiscaal beleid. Om hun opgebouwde schuldenberg af te lossen en nieuwe hulp te ontvangen, kregen de ontwikkelingslanden economische en fiscale verplichtingen opgelegd in de vorm van Structurele Aanpassingsprogramma's. Die moesten de concurrentie versterken door markten te openen en staatsbedrijven te privatiseren. Na de Koude Oorlog kregen de Structurele Aanpassingsprogramma's ook een politiek kantje en werd de belofte om parlementen op te richten en verkiezingen te organiseren een essentiële voorwaarde om steun te krijgen⁴. Maar tegen het midden van de jaren 1990 konden de donoren alleen maar vaststellen dat ze er, ondanks het groeiende aantal politieke en economische voorwaarden die ze aan de partnerlanden oplegden, niet in slaagden om die overheden warm te maken voor hun hervormingsagenda. De uitvoering van de maatregelen bleef dan ook vaak mijlenver verwijderd van de doelstellingen die de donoren hadden vooropgesteld. De ongelijke hulprelatie tussen donor en ontvanger was een belangrijke reden waarom deze zogenaamde ex-antevoorwaarden niet in staat bleken om duurzame institutionele hervormingen te realiseren⁵.

Daardoor gingen steeds meer stemmen op om de ontvangers van de hulp de kans te geven om zelf te leren en te experimenteren bij het uitstippelen van hun beleid en de opbouw van hun instellingen. De donoren moesten daarom de rol van tweede viool toebedeeld krijgen in het beleidsproces en hun partners vooral ondersteunen door middel van technische bijstand en informatieverstrekking. Er zou ook ruimte moeten

zijn voor institutionele innovatie, aangezien er toch geen universeel geldende institutionele modellen bestaan, zoals de bekende Turkse econoom Dani Rodrik het stelde.

De Verklaring van Parijs

De Verklaring van Parijs van 2005 was sterk beïnvloed door dit nieuwe denken. De top van Parijs kwam tot de conclusie dat hulp enkel efficiënt kan zijn wanneer de ontvangende landen zelf in staat zijn om hun ontwikkelingsproces te sturen. Tegelijk moeten donoren hun partnerlanden de kans geven om projecten en programma's uit te voeren, zodat ze hun institutionele capaciteiten kunnen versterken. Daarom werd eigenaarschap (*ownership*) het topje van de piramide en het beginpunt van elke zoektocht naar efficiëntere hulp⁶. Dat eigenaarschap moest in de hand worden gewerkt door een betere afstemming (*alignment*) van de agenda's van donoren en begunstigden en door gebruik te maken van de systemen en instellingen van het partnerland. Een betere harmonisering tussen de donoren moest de efficiëntie verbeteren door eenduidige regelingen op te stellen, procedures te vereenvoudigen en informatie uit te wisselen. Verder moesten niet alleen de ontvangers maar ook de donoren wederzijds aansprakelijk worden gehouden voor de bereikte resultaten.

De Verklaring van Parijs streefde niet zozeer naar de invoering van één overheersende donormodaliteit, maar wees op het belang van maatwerk op basis van de lokale context. Toch was de verklaring vooral een aanval op de gefragmenteerde projecthulp die nog altijd de hoofdbrok van de donorportefeuilles vormde. Projecten werkten vaak de vorming van een institutioneel weefsel in het ontvangende land tegen, doordat de donoren zelf te veel de touwtjes in handen wilden houden⁷. Ze ondermijnden ook het ontstaan van democratische aansprakelijkheid, aangezien de ontvangende landen vooral rekening hielden met de donoren en niet met hun eigen bevolking. Daarnaast waren projecten niet duurzaam doordat ze te afhankelijk bleven van donorfinanciering en hoge transactiekosten met zich mee brachten. Daarom zou projecthulp waar mogelijk vervangen moeten worden door budgetsteun, die de landen in het Zuiden zelf meer eigenaarschap zou geven over de verdeling van de fondsen.

Bij algemene budgetsteun maken de donoren hun hulp rechtstreeks over op de begroting van de ontvangende landen en spreken ze af onder welke voorwaarden die moet worden beheerd. Budgetsteun is dus meer dan gewoon een overdracht van financiële middelen, aangezien de overdracht wordt gekaderd in beleidsdialog, prestatiebeoordeling en capaciteitsopbouw. Door regeringen zelf de financiële middelen te geven, zou het mogelijk zijn om na te gaan waar er sprake was van corruptie en slecht bestuur en konden bestuursorganen waar nodig versterkt worden. Natuurlijk bracht dit enige verspilling met zich mee, maar dit zou een noodzakelijke kost zijn om een efficiënt bestuur op te bouwen⁸. Enkel een bekwame en aansprakelijke overheid kan dienstverlening en armoedebestrijding op lange termijn garanderen. Daarnaast was er bij het beheer van projecten ook sprake van corruptie en fraude, die blijkbaar niet te vermijden was, ook al hingen die projecten niet af van de overheid. Om deze nieuwe hulplijn te realiseren, was het belangrijk dat de ontwikkelingshulp meer speelruimte kreeg ten opzichte van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Handel⁹. Een efficiënt ontwikkelingsbeleid kon niet volledig in dienst staan van de commerciële en strategische belangen van de donorlanden. Gebonden hulp, waarbij projecten moesten worden uitgevoerd door bedrijven uit het donorland, hield immers een verlies van efficiëntie in.

Niet meer dan tijdelijke eensgezindheid

Door de grote eensgezindheid van de donoren binnen de OESO (althans in woorden), hun oproep tot harmonisering en afstemming van de hulpstromen tussen donoren en ontvangers¹⁰ en hun streven naar een ontwikkelingsbeleid dat minder uitgaat van commerciële en strategische belangen, brachten de verklaringen van Parijs en Accra een zelden geziene stabiliteit in de wereld van de ontwikkelingssamenwerking. Maar die stabiliteit bleek slechts tijdelijk te zijn.

Zes jaar later lijkt de ontwikkelingswereld immers weer uitgegroeid tot een rumoerige marktplaats, waar verschillende kooplui elkaar beconcurreren. Een reeks grote politieke en economische (r)evoluties en de veranderende geopolitieke positie van derdewereldlanden hebben geleid tot verschuivingen in het donordebat. Vooral de sociale vooruitgang in middeninkomenlanden heeft het ontwikkelingsvraagstuk grondig door elkaar geschud. De Verklaring van Parijs uit 2005 en het Actieprogramma van Accra uit 2008 konden nog worden onderhandeld in beperkte westerse kring, maar voor de beleidsmakers in Busan was dat niet langer vol te houden. De laatste jaren hebben de toegenomen financiële stromen uit groeilanden in de vorm van hulp, leningen, handel en investeringen het aandeel van de westerse publieke ontwikkelingshulp (*Official Development Assistance* of ODA)¹¹ in het totale pakket ontwikkelingsfinanciering doen verwateren. Terwijl de OESO en de VN zich toespitsten op de realisatie van de Millenniumdoelstellingen voor Ontwikkeling, sprongen groeilanden, met China op kop, in het vacuüm van de Afrikaanse industrialisatie en investeringen. Tegelijkertijd groeide China de laatste tien jaar uit tot Afrika's belangrijkste handelspartner en ook India is aan een inhaalrace bezig.

Tegelijk verkondigden die groeilanden ook een ander ontwikkelingsdiscours, dat voor sommige punten haaks staat op de nieuwe hulpbenadering. De Aziatische 'hulp' is strategisch, niet filantropisch en gaat om veel meer dan ODA alleen. Hij zou wederzijds voordeel moeten opleveren en is nooit eenrichtingsverkeer. Toch is het veel te kort door de bocht om die hulp te klasseren onder de noemer van kolonialisme of plundering. Het is de bedoeling het bedrijfsleven te versterken, de exportmarkten te verruimen en toegang te krijgen tot de natuurlijke rijkdommen¹². De hulp moet dienen als katalysator voor deze processen. Een van de belangrijkste uitdagingen van de top van Busan was dan ook de integratie van deze niet-traditionele ontwikkelingsactoren in de donorgemeenschap¹³.

Daarnaast verandert ook de geopolitieke positie van Afrika. Het laatste decennium lagen zes van de tien snelst groeiende landen op aarde in Afrika. De laatste acht jaar groeide Afrika gemiddeld zelfs sneller dan Oost-Azië. Dat is een enorme trendbreuk met de jaren 1990, toen het continent een verloren decennium kende door etnisch geweld en zelfs genocide. De gestegen grondstoffeprijzen verklaren een deel van die groei en ook demografische factoren spelen een rol. Maar vooral de gestage groei van de Afrikaanse industrie en de dienstensectoren zijn hoopgevende tekenen van verandering. Hierdoor neemt de afhankelijkheid van buitenlandse hulp steeds verder af¹⁴. Uit een studie van *Action Aid* bleek dat de hulpafhankelijkheid van de 54 armste landen ter wereld het voorbije decennium met een derde is gedaald. Terwijl de Minst Ontwikkelde Landen in 2000 gemiddeld nog meer dan 60% van hun totale budget uit hulp haalden, was dat aandeel in 2009 gedaald tot minder dan 40%. Enkel in de meest kwetsbare staten als Liberia of Sierra Leone lag dit percentage nog altijd boven de 80%. Tegelijk worden de Europese landen geconfronteerd met een aanhoudende

economische en monetaire crisis die ook gevolgen heeft voor de financieringsbasis voor ontwikkeling. In MO*paper 49 gingen Tom De Bruyn en Ignace Pollet in op de effecten van de financiële crisis voor het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking. Het aanbod van de Angolese president Jose Eduardo Dos Santos in november 2011 om het noodlijdende Portugal financieel te ondersteunen, toont aan hoezeer de wereldwijde machtsverhoudingen aan het verschuiven zijn¹⁵.

Daardoor rijst de vraag welke plaats de hulp zal innemen in de eenentwintigste eeuw. De economische crisis heeft een aantal discussies opnieuw op scherp gesteld. Door de toegenomen vraag vanuit de publieke opinie, zowel bij donoren als ontvangende landen, naar zichtbare resultaten en zelfs *value for money* bij de verstrekte ontwikkelingshulp worden projecten weer erg aantrekkelijk. Die roep om zichtbare resultaten staat echter haaks op de geleidelijke institutionele evolutie die de Verklaring van Parijs promoot via budgetsteun. Maar budgetsteun, ooit door de BTC omschreven als ‘water pompen door kapotte leidingen om de lekken te vinden’, wordt in tijden van economische crisis en financiële zuinigheid erg moeilijk te verkopen. Veel Europese landen kenden recentelijk nog een electorale ‘ruk naar rechts’ en dat heeft de roep om meetbare resultaten enkel maar versterkt. Daarnaast staan ook andere principes zoals de harmonisering onder druk, doordat landen opnieuw een nationale stempel willen drukken op hun verwezenlijkingen. In Busan moesten de donoren dan ook proberen om de principes van de nieuwe hulpbenadering een plaats te geven in een multipolaire eenentwintigste eeuw.



DE WESTERSE DONORAGENDA

Blijft de Verklaring van Parijs de grondslag van de hedendaagse hulp?

In het vorige deel hebben we toegelicht hoe de nieuwe hulpbenadering een belangrijk keerpunt vormde in de historische evolutie van de ontwikkelingshulp. Via de principes in de verklaring van Parijs probeerden de donoren te leren van hun fouten uit het verleden om zo te komen tot efficiëntere hulp. Budgetsteun werd in dit proces de geprefereerde hulpmodaliteit vanwege het potentieel om tegemoet te komen aan de principes van de Verklaring van Parijs zoals harmonisering, eigenaarschap en afstemming. De omschakeling naar budgetsteun was echter niet vanzelfsprekend, want die hulpmodaliteit brengt heel wat risico's met zich mee. Ten eerste krijgen donoren te maken met belangrijke financiële en fiscale risico's wanneer ze hun geld in zwakke systemen storten. Zo kunnen beleidskeuzes worden gemaakt die de donor zelf niet voor ogen had en kan er geld verduisterd worden door corruptie. Maar zwakke systemen zelf hun geld laten beheren, vormt net de bestaansreden van budgetsteun.

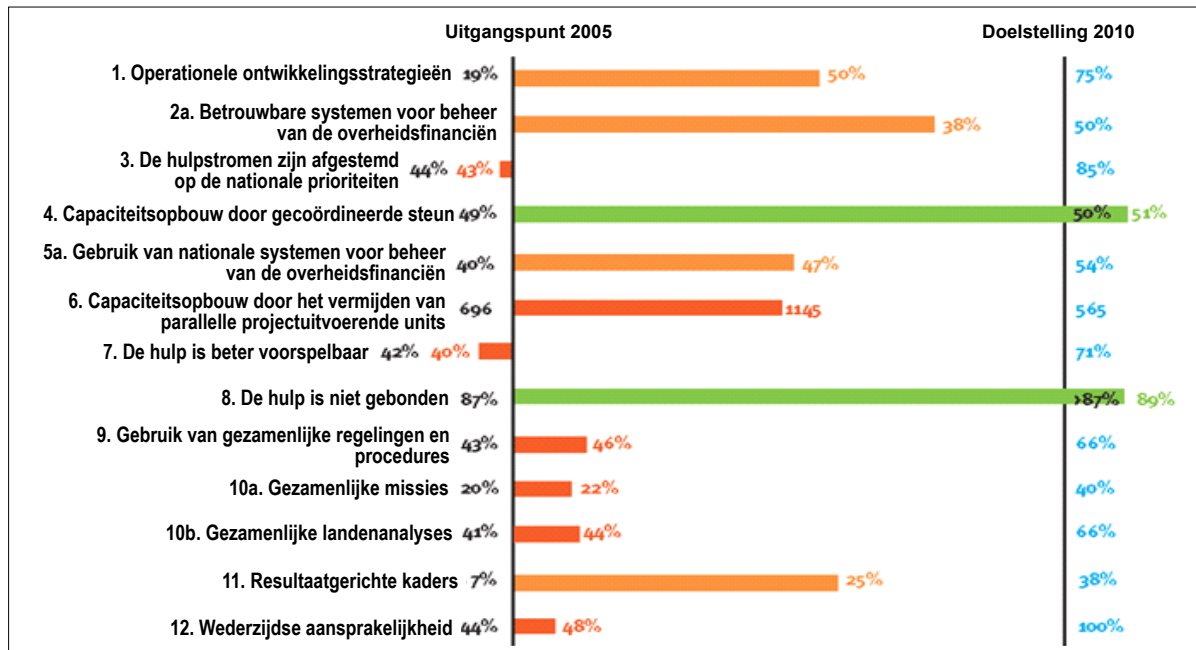
Veel moeilijker liggen echter de politieke risico's die beleidsmakers in het donorland moeten nemen wanneer hun geld in de richting van projecten of programma's zou vloeien die onverzoenbaar zijn met de eisen van hun electoraat. Donoren willen ook graag zelf hun eigen stempel blijven zetten op de output van ontwikkelingshulp. Dat is echter bijzonder moeilijk, omdat er bij budgetsteun vaak geen duidelijk identificeerbare output is. Tegelijk kwamen principes van eigenaarschap in conflict met de groeiende roep naar selectiviteit in de vorm van ex-postvoorwaarden, vooral in sterk hulpafhankelijke staten. De donoren waren na de Structurele Aanpassingsprogramma's terecht wantrouwig geworden over de beloftes die hun partnerlanden deden bij het aanvaarden van nieuwe hulp en wilden daarom hun partnerlanden aan een kwaliteitscontrole onderwerpen vooraleer ze toegang kregen tot nieuwe hulplijnen.

De analyse van Burnside en Dollar uit 2000, dat hulp enkel werkt in regimes met een goed beleid, had hierop een grote invloed. De Wereldbank werkte de oorspronkelijk erg beperkte definities van Burnside en Dollar verder uit in de vorm van evaluaties van het beleid en de instellingen van landen (*Country Policy and Institutional Assessments* – CPIA's). Daarmee was het mogelijk te beoordelen of landen klaar waren om budgetsteun te krijgen. Die principes waren echter sterk normatief en westers geladen. Hoewel verschillende donoren in de loop der jaren kritiek hebben geuit op de specifieke methodologie van de CPIA's, drong de basisgedachte ervan wel diep door in het beleid van de meeste donoren. Wanneer donoren algemene budgetsteun gaven, verbonden ze daar dan ook duidelijke economische en soms zelfs politieke voorwaarden aan, waardoor donoren nog meer zeggenschap kregen over de agenda van de partnerlanden en hulpstromen konden opdrogen wanneer de donoren vermoedden dat er problemen waren met de uitvoering. Ondanks alle retoriek over gelijkheid en partnerschap bleven de donoren en hun begunstigden vastzitten in een ongelijk machtsspel met de hulp als inzet. De mooie principes van de Verklaring van Parijs waren bedacht vanuit een technocratische logica, maar waren niet altijd aangepast aan de politieke realiteit¹⁶. Donoren blijven immers controlefreaks die niet gemakkelijk de touwtjes uit handen willen geven¹⁷.

In de aanloop naar Busan was dan ook de tijd gekomen voor een grondige evaluatie van de stand van zaken¹⁸. Toen de donoren in 2005 de Verklaring van Parijs ondertekenden,

gingen ze immers niet alleen akkoord met een aantal principes, maar ook met een reeks meetbare doelstellingen die tegen 2010 vervuld moesten zijn. Zo konden zowel donoren als ontvangers verantwoordelijk worden gehouden voor hun vooruitgang.

Grafiek 1: Evaluatie van de Verklaring van Parijs



Bron: Andrew Rogerson (2011)

Het evaluatierapport van de Verklaring van Parijs van juli 2011 (zie Grafiek 1) geeft de gemiddelde evoluties weer. Het rapport maakt duidelijk dat de evoluties van de laatste vijf jaar ruimschoots onvoldoende zijn geweest. Slechts twee van de dertien doelstellingen zijn gehaald. Enkel voor het wegwerken van gebonden hulp en het versterken van de capaciteit zijn de doelstellingen voor 2010 gehaald. Voor de meeste andere indicatoren is wel vooruitgang geboekt, maar lang niet genoeg. De meeste vooruitgang lijkt er te zijn bij indicatoren waar de partnerlanden zelf controle over hadden. Zo zien we dat er kwalitatief goede armoedebestrijdingstrategieën en resultaatgerichte kaders zijn ontwikkeld en dat het financieel beheer is verbeterd. Al die verwezenlijkingen moeten overheden beter in staat stellen om hun ontwikkelingstaken tot een goed einde te brengen.

Maar het versterken van de capaciteiten van de partnerlanden was slechts een van de doelstellingen van de Verklaring van Parijs. De belangrijkste conclusie op het einde van de jaren 1990 was dat hulp enkel kon werken wanneer de begunstigden zelf vragende partij waren en dat de donoren hun hulp moesten afstemmen op die noden. Hoewel de partnerlanden inderdaad meer eigenaarschap hebben verworven doordat ze steeds beter zijn geworden in het operationaliseren van hun eigen ontwikkelingsstrategieën, hebben de donoren die versterkte capaciteit in het partnerland niet beloond met meer vertrouwen. Vijf jaar na de top van Parijs moest de evaluatie dan ook vaststellen dat de koppeling tussen hulpstromen en nationale prioriteiten van de ontvangende landen er zelfs op achteruit is gegaan (punt 3) en dat de hulp minder voorspelbaar is geworden (punt 7). Het gevaar lijkt dan ook dat de institutionele verbeteringen een lege doos

blijven, zolang ze los blijven staan van wat er echt toe doet: leiders zelf hun eigen ontwikkelingsproces laten leiden en hun ook de middelen geven om dat te doen¹⁹.

Meer van hetzelfde of maatwerk als nieuwe aanpak

De gebrekkige uitvoering van de agenda van de Top van Parijs en de opkomst van nieuwe donoren heeft er volgens Alison Evans van de Britse ontwikkelingsdenktank ODI voor gezorgd dat de donoren in Busan twee verschillende richting uit konden. Als eerste optie konden ze kiezen voor de status quo door voet bij stuk te houden en de uitvoering van de principes van Parijs verder te verbeteren. Op die manier zou veel nadruk komen te liggen op het evalueren en monitoren van resultaten. Duidelijke benchmarks en meer transparantie zouden de efficiëntie van de hulp verder moeten verhogen. Die aanpak zou continuïteit garanderen en de principes van Parijs meer tijd geven om hun effectiviteit aan te tonen. Maar een keuze voor de status quo zou de belangrijkste pijnpunten van Parijs niet oplossen. De donoren bleven het beleid nog altijd overheersen en niet-DAC-partners werden niet verder betrokken.

De tweede optie die het DAC had, bestond erin de agenda te verbreden en te verdiepen door ook rekening te houden met andere relevante financieringsstromen vanuit niet-DAC-landen en door af te stappen van westers geïnspireerde globale strategieën. In de plaats daarvan zou het DAC dan moeten mikken op maatwerk aangepast aan de specifieke context van het partnerland. Hierdoor zouden de partnerlanden meer inspraak en verantwoordelijkheid krijgen bij het opstellen van hun individuele doelstellingen en werd het gemakkelijker om de nieuwe ontwikkelingspartners te betrekken. De hiërarchische verhoudingen tussen het Westen en het Zuiden zouden aangepakt kunnen worden door de landen van het Zuiden zelf de uitvoering te laten evalueren via een systeem van *peer review*.

De Verklaring van Busan: een compromis?

Zoals wel vaker is de Verklaring van Busan uiteindelijk een compromis tussen deze twee opties geworden²⁰. We proberen hier de krachtlijnen te vatten met een aantal vertaalde passages uit de verklaring. De eerste paragrafen van de verklaring wijzen vooral op de nieuwe realiteit waarmee de hulp wordt geconfronteerd. Zo stelt de verklaring: “We beseffen dat de wereld grote veranderingen heeft ondergaan sinds het begin van de ontwikkelingssamenwerking, meer dan zestig jaar geleden” en dat we vandaag geconfronteerd worden met een “veel complexere architectuur van ontwikkelings-samenwerking, gekenmerkt door [...] samenwerking tussen landen die zich in verschillende stadia van het ontwikkelingsproces bevinden. Zuid-Zuidsamenwerking en driehoekssamenwerking [...] zijn vandaag prominenter aanwezig en zijn complementair met de Noord-Zuidvormen van samenwerking.” Hierdoor dringt zich volgens de verklaring een partnerschap op dat “breder en Inclusiever is dan ooit tevoren”. “In Busan smeden we daarom een partnerschap voor ontwikkeling dat rekening houdt met diversiteit en de specifieke rollen van alle belanghebbenden erkent” en waarin “al die actoren kunnen participeren op basis van gemeenschappelijke doelen, gedeelde principes en gedifferentieerde verplichtingen.”

De spreidstand van Busan toont zich vooral in de combinatie van gemeenschappelijke doelen en principes aan de ene kant en de gedifferentieerde verplichtingen aan de andere kant. Om de wereldwijde evoluties op te vangen, roept de verklaring op tot de oprichting van een Wereldwijd Partnerschap voor Effectieve Ontwikkeling. Dat partnerschap zou

vanaf juli 2012 een platform moeten worden dat “rekening houdt met diversiteit en een forum moet zijn voor kennisuitwisseling en regelmatige toetsing van de vooruitgang.”

Tegelijk maakt de verklaring van Busan ook onmiddellijk duidelijk dat de Verklaring van Parijs de grondslag moet blijven van waaruit alle discussies worden opgebouwd. Zo bevestigt de verklaring dat de dialoog moet worden gebouwd op de “grondslagen die gelegd zijn door de vorige High Level Fora, die nog altijd relevant blijven en die geholpen hebben om de kwaliteit van de hulp te verbeteren. We erkennen dat de vooruitgang ongelijk is geweest en noch snel noch verregaand genoeg. Toch herbevestigen we onze respectieve doelstellingen en zullen we de acties die we al hadden afgesproken ten volle uitvoeren.” Daarnaast erkent de verklaring “dat het promoten van mensenrechten, democratie en goed bestuur een integraal deel vormt van onze ontwikkelingsdoelstellingen”, een punt dat zeer moeilijk ligt bij groeielanden als China, maar ook bij andere landen die zich liever niet mengen in de interne aangelegenheden van hun partners.

De gedeelde principes waarover sprake is, lopen ook parallel met de principes van de Verklaring van Parijs. Eigenaarschap is het belangrijkste principe gebleven en hier lijkt er weinig te veranderen ten opzichte van Parijs. Het ontkoppelen van de hulp en het versterken van de instellingen in de ontwikkelingslanden zijn nog altijd de belangrijkste doelstellingen. Verder stelt de Verklaring van Busan dat zowel parlementen als de civiele samenleving ondersteuning moeten krijgen en dat hun rol in de samenleving moet worden uitgebreid. Opnieuw een punt waar China het waarschijnlijk moeilijk mee heeft. Daarnaast is het “managen voor resultaten” verwaterd tot “aandacht hebben voor resultaten”. Harmonisering en afstemming zijn herverpakt tot “inclusieve ontwikkelingspartnerschappen”, een begrip dat veel minder duidelijk is dan de voorgaande twee.

Als laatste blijft wederzijdse aansprakelijkheid behouden en is hieraan transparantie toegevoegd. Door te stellen: “We zullen werken aan het verbeteren van de beschikbaarheid en de toegankelijkheid van informatie over onze ontwikkelingssamenwerking”, werden de groeielanden indirect op de vingers getikt omwille van hun gebrek aan transparantie qua statistieken. De grote dooddoener in de verklaring was natuurlijk: “de principes, verbintenissen en acties in het slotdocument van Busan zullen op vrijwillige basis een referentiekader bieden aan Zuid-Zuidpartners”. Hiermee dekken de groeielanden zich volledig in tegen mogelijke claims. Toch moeten we er hier op wijzen dat de verklaring ook voor de andere donoren vooral moet rekenen op hun vrijwillige inzet. Behalve *naming and shaming* zijn er geen sancties verbonden aan het niet behalen van bepaalde doelstellingen of streefcijfers.

Na ontleding lijkt de Verklaring van Busan dan ook vooral eenrichtingsverkeer. De westerse ideologie is in Busan gedeeltelijk uit de kleren gegaan om aanvaardbaar genoeg te worden voor de nieuwe groeielanden. De ingebouwde noodrem in clause 2 moet de groeielanden verdere gemoedsrust verschaffen. Het is geen nieuw ontwikkelingspact waarin beide partijen als gelijke partners samen aan hebben gewerkt. En hoewel de Verklaring van Busan aanvaardt dat “hulp slechts een deel van de oplossing voor ontwikkelingsproblemen is”, blijft het vooral bij woorden. De relatie tussen hulp, handel en investeringen wordt nergens concreet uitgewerkt. Het valt dan ook af te wachten of de ODA in de toekomst haar rol kan blijven spelen als gouden standaard om ontwikkeling te ondersteunen.



DE GROEILANDEN EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Is ODA nog altijd de gouden standaard?

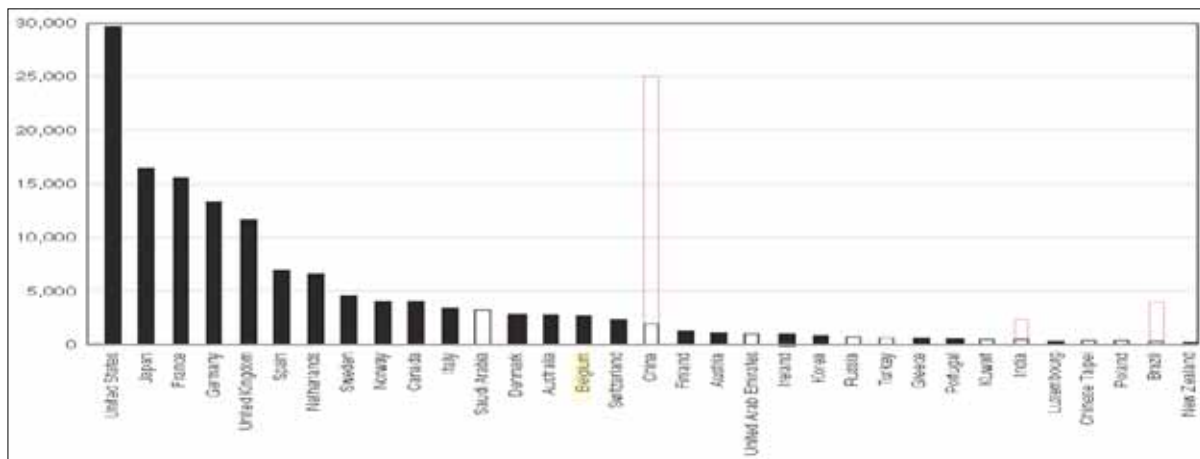
De belangrijkste reden waarom de groeielanden de agenda van de top van Busan domineerden, is dat zij door hun toegenomen activiteiten in de ontwikkelingslanden steeds vaker in westers vaarwater komen. De financiële en geopolitieke verschuivingen die hun hulp, handel, leningen en investeringen met zich mee brengen, betekenen dan ook de meest ingrijpende verschuiving in de derde wereld sinds het einde van de Koude Oorlog. Na de onderhandelingen van Parijs leek het veld van de ontwikkelingssamenwerking zich te stabiliseren, met donoren die ermee instemden om hun hulp en regelgeving op elkaar af te stemmen. Maar de groeielanden brachten een heel andere ontwikkelingsideologie met zich mee, die in concurrentie staat met de gevestigde waarden van het DAC²¹. De DAC-donoren zien dit als een vorm van oneerlijke concurrentie die afbreuk doet aan hun inspanningen op het vlak van schuldafbouw, milieubescherming en institutionele hervormingen.

Toch is dit soort Zuid-Zuidhulp niet nieuw. De principes van samenwerking tussen de landen van het Zuiden lagen immers al vast vóór een van die landen economisch succes kende²². In 1955 –toen de wereld volledig werd beheerst door de Oost-Westtegenstellingen – vergaderden 29 niet-gebonden Aziatische en Afrikaanse landen, waaronder Indonesië, India, China en Japan, in Bandung om er een gemeenschappelijke stem te geven aan het Zuiden. Het idee achter Zuid-Zuidhulp was dat die hulp, in tegenstelling tot Noord-Zuidhulp, gebaseerd moest zijn op een relatie tussen gelijken en niet op een hiërarchische relatie tussen donor en ontvanger. In de Verklaring van Bandung opperden de landen van het Zuiden de nood aan economische en technische samenwerking, via de uitwisseling van kennis en opleiding. Tijdens de jaren 1970 bereikte de hulp van Arabische landen, India en China een eerste hoogtepunt met grootse projecten als de TANZAM-spoorlijn. Vanaf de jaren 1980 zorgden de schulden crisis en het einde van de Koude Oorlog echter voor een aanzienlijke terugval, waardoor het Westen stilaan een monopolie over de hulp verwierf.

Het zou duren tot het begin van de eenentwintigste eeuw vooraleer de Zuid-Zuidhulp weer uit de startblokken schoot²³. Als nieuwe groeilanden begonnen enkele landen van het Zuiden een nieuw ontwikkelingsmodel te promoten en gingen ze op zoek naar nieuwe internationale contacten om hun handel en grondstoffenvoorziening te verzekeren. Dit zuidelijke partnerschap begint zich vandaag opnieuw te institutionaliseren via eigen High Level Fora om met één stem naar de buitenwereld te spreken. Het laatste High Level Forum van de groep had in november 2010 plaats in het Colombiaanse Bogota om de violen gelijk te stemmen in de aanloop naar de top van Busan²⁴.

Toch blijft dit soort Zuid-Zuidhulp op het eerste gezicht erg bizar. Want bijna alle groeilanden hebben zelf nog af te rekenen met schrijnende interne armoede. Zowel in China als in India wonen er vandaag nog altijd meer armen dan in heel zwart-Afrika tezamen. Wanneer we alle landen in de wereld vergelijken op basis van hun Bruto Binnenlands Product per capita, staat India met 1.527 dollar bijvoorbeeld pas op de 135ste plaats. Hierdoor scoort het land slechter dan een aantal van zijn partnerlanden als Soedan, Angola, Nigeria of de Republiek Congo. Vaak ontvangen groeilanden zelf ook nog ontwikkelingshulp. Zo kreeg India in 2009 bijvoorbeeld nog 2,5 miljard dollar van het DAC. Maar groeilanden geven dan ook geen hulp uit altruïsme, zoals veel westerse landen beweren te doen. In tegenstelling tot de westerse donoren worden groeilanden eerder in de donorrol gedwongen om hun interne stabiliteit en economische groei te verzekeren. Hulp is hiervoor slechts één middel uit een heel arsenaal.

Grafiek 2: ODA-uitgaven in 2009



Bron: adaptatie van Zimmerman & Smith (2011) en Walz & Ramachandran (2011)

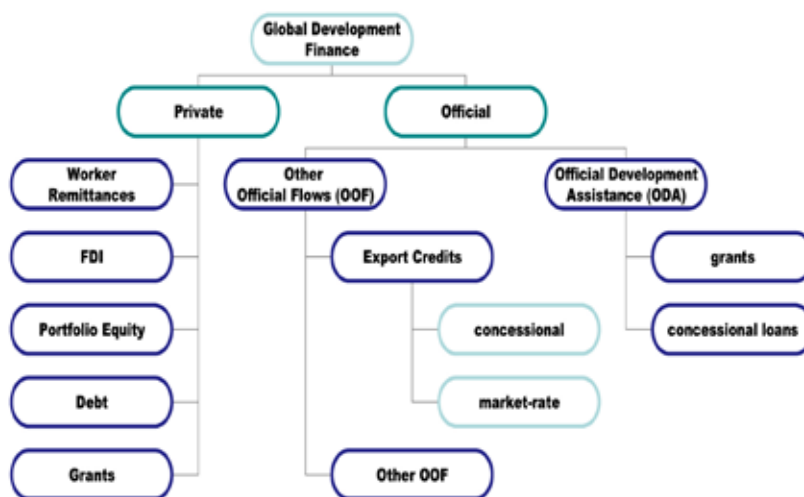
Verschillende vormen van ontwikkelingsfinanciering

Om de rol van deze groeilanden goed te begrijpen, moeten we een duidelijk onderscheid maken tussen de verschillende vormen van ontwikkelingsfinanciering. Als we spreken van 'nieuwe donoren' ontstaat immers het vermoeden dat deze landen net als het Westen vooral gebruik maken van officiële ontwikkelingshulp (ODA) Voor de grootste groep groeilanden is dat echter helemaal niet het geval. Grafiek 2 geeft aan hoeveel DAC-leden en niet-DAC-leden in 2009 hebben besteed aan ODA. Daaruit blijkt dat de groeilanden wel degelijk donoren zijn, maar dat ze op wereldvlak slechts een zeer beperkte positie innemen. Zo gaf China in 2010 waarschijnlijk minder uit aan ODA

dan België. In een recent onderzoek berekenden Walz en Ramachandran dat de ODA van niet-DAC-leden vandaag ergens tussen 11 en 41 miljard bedraagt, waardoor die landen momenteel ongeveer 8 tot 31% van de wereldwijde ODA-stromen voor hun rekening nemen. De grote onzekerheidsmarge ontstaat doordat de groeielanden, in tegenstelling tot de DAC-leden, niet of slechts beperkt rapporteren over hun ontwikkelingsfinanciering. Dit gebrek aan transparantie is vaak een doelbewuste strategie om interne tegenstanders geen munitie te geven om het ontwikkelingsbeleid verder aan te vallen. Daarom is in de grafiek bij de hulp voor China, India en Brazilië een extra kader toegevoegd om aan te geven tussen welke limieten de schattingen in de literatuur schommelen. Toch komen de laagste schattingen waarschijnlijk het dichtst in de buurt van de realiteit, aangezien hogere schattingen vaak financiering toevoegen die helemaal niet als ODA kan worden gerekend.

De invloed van de groeielanden gaat veel verder dan enkel op het vlak van ODA. De echte (r)evolutie heeft immers plaatsgevonden binnen de zogenaamde andere officiële stromen (*Other Official Flows* of OOF). Voor de leden van de OESO ligt het niveau van de OOF meestal ver onder dat van de ODA, zeker in Afrika. Dat geldt echter niet voor de meeste groeielanden, met China voorop. Via (preferentiële) exportkredieten, strategische kredietlijnen en leningen via staatsbanken geven groeielanden hun eigen bedrijven een duw in de rug en openen ze nieuwe financieringskanalen voor Afrikaanse landen. Hiermee volgen ze het voorbeeld van Japan, dat enkele decennia geleden ook kredieten verschaftte aan China en aan Japanse bedrijven die in China investeerden toen het land door de meeste investeerders nog niet als kredietwaardig werd beschouwd. In de meeste groeielanden zien we dat de ODA- en OOF-stromen ook worden beheerd door verschillende ministeries. De ODA wordt vaak toegekend door het ministerie van Handel of Buitenlandse Zaken en voor de verdeling van OOF staan vooral Export-Importbanken in. Die typische tweedeling vinden we ook in westerse landen, maar werd toch vooral uitgedragen door Japan. Hoewel de andere officiële stromen niet tot de ODA kunnen worden gerekend, zijn ze de laatste jaren zo spectaculair gestegen dat ze een belangrijke invloed hebben gehad op de ontwikkeling van Afrikaanse landen. Tegelijk traden ze ook in concurrentie met de westerse ontwikkelingshulp²⁵.

Grafiek 3: Overzicht van de financiering voor ontwikkeling



Bron: Brautigam (2011)

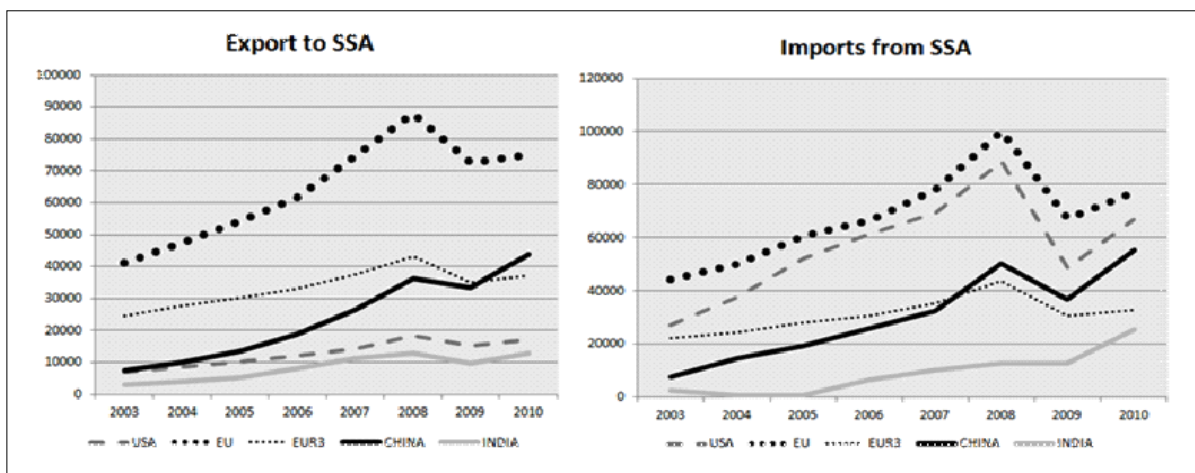
Daarnaast zijn ook de handel- en investeringsbewegingen tussen groei- en ontwikkelingslanden de laatste tien jaar exponentieel gestegen. Grafiek 4 toont de opmars van China en India in de handel met zwart-Afrika in vergelijking met de handel van de Verenigde Staten, de Europese Unie en Europa's drie grootste economische mogendheden: Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk (= EUR3). De grafiek toont hoe China (en in mindere mate India) de laatste acht jaar een spectaculaire klim hebben gemaakt. Tabel 1 geeft de grootste handelsstromen weer tussen zwart-Afrika en zijn belangrijkste handelspartners en toont dat er tussen de groei- en ontwikkelingslanden toch nog grote verschillen blijven bestaan. De export van Brazilië naar Afrika is bijvoorbeeld bijna tien keer kleiner dan die van China. Maar sinds de economische crisis is ook India aan een inhaalrace begonnen en voor de invoer van grondstoffen heeft India de kloof met de EUR3 al bijna helemaal dichtgereden.

	Export naar SSA	Import van SSA
VSA	17	69
EU	75	77
EUR3	41	36
INDIA	13	25
BRAZILIË	5	8
CHINA	44	55

Tabel 1:
Handelsstromen tussen zwart-Afrika en zijn belangrijkste handelspartners

Bron: *Direction of Trade* -statistieken, IMF, cijfers in miljard dollar

Grafiek 4:
Export en import tussen zwart-Afrika en zijn belangrijkste handelspartners



Bron: Berekeningen door de auteur op basis van *Direction of Trade*-statistieken

De lijn tussen hulp, handel en investeringen of tussen overheid en privésector is in veel groei- en ontwikkelingslanden erg dun. Hulp maakt er immers deel uit van een netwerk van financiële stromen die tot doel hebben de groei te garanderen, de interne stabiliteit te waarborgen en het internationale concurrentievermogen te verbeteren. Zo maken groei- en ontwikkelingslanden vaak gebruik van giften om toegang te krijgen tot nieuwe markten, om

andere financieringsstromen zoals handel en investeringen te kunnen opdrijven. Maar evenmin als het DAC, kunnen we de niet-DAC-leden niet beschouwen als één hecht blok. Omwille van strategische en geopolitieke redenen proberen ze zich soms net van elkaar te onderscheiden. Zo probeert India geregeld zijn discours te laten contrasteren met dat van China. Toch duidt een verschil in retoriek niet noodzakelijk op een verschil in praktijk. Daarom bekijken we hier enkele groeilanden afzonderlijk.

China

De schaal van de Chinese expansie in Afrika is het voornaamste verschil tussen China en de rest van de niet-DAC-donoren. We zagen al hoe de Chinese handelsstromen met zwart-Afrika vandaag al groter zijn dan die van de drie grootste Europese economieën tezamen. Als we geen rekening houden met de OPEC-donoren, is China waarschijnlijk de belangrijkste ODA-donor van alle nieuwe groeilanden. Maar al bij al blijft die financiering toch erg beperkt. De Chinese overheid maakte in haar witboek van 2011 bekend dat het totale pakket Chinese ODA de laatste zestig jaar slechts 38 miljard dollar bedroeg. Dat is niet veel meer dan de ODA-financiering van de Verenigde Staten in 2010 alleen! China gaf geen specifieke cijfers voor 2010, maar wetenschappers als Deborah Brautigam schatten dat China dat jaar waarschijnlijk 1,9 miljard dollar ODA aan Afrika heeft geschonken. Opnieuw volgens het witboek had 40% van die ODA in 2010 de vorm van giften. Die giften bestonden voornamelijk uit infrastructuurprojecten (bijvoorbeeld voor ministeries) en niet uit budgetsteun. Verder maken ook renteloze leningen en schuldkwijtschelding deel uit van deze ODA-financiering.

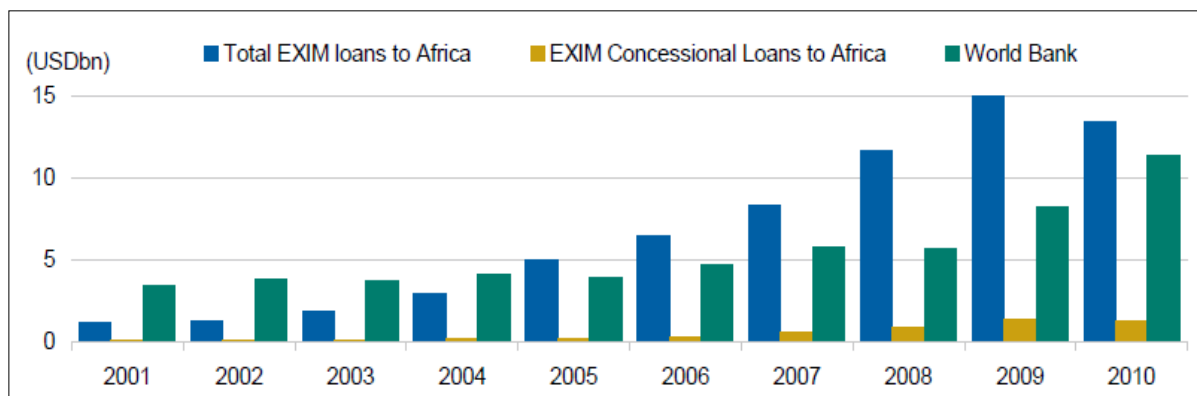
Een andere vorm van ODA-financiering zijn de concessionele leningen. Tussen 1995 en 2009 heeft China ongeveer 11 miljard aan concessionele leningen uitgeschreven, meestal voor grote projecten. De meeste van die concessionele leningen zijn slechts recentelijk toegekend, aangezien meer dan de helft van de projecten die China financiert nog niet volledig is uitgevoerd. In 2009 maakte de Chinese Export-Importbank (EXIM) ook bekend dat zij tegen 2012 10 miljard dollar zou vrijmaken voor concessionele leningen en preferentiële exportkredieten aan Afrikaanse landen. Dit kwam bovenop een eerste schijf van 2 miljard concessionele leningen en 3 miljard preferentiële exportkredieten die in 2006 al aan Afrika waren beloofd. De Chinese concessionele leningen gaan zo goed als volledig naar de ontwikkeling van economische en industriële infrastructuur, omdat die geldt als de belangrijkste drijfveer voor de ontwikkeling van een land.

De situatie wordt echter veel complexer wanneer we ook de OOF-stromen bekijken. Die andere officiële stromen komen in de vorm van zogenaamde *export buyers credit*, dat de aankoop van Chinese producten en diensten door partnerlanden ondersteunt, officiële leningen aan commerciële tarieven en strategische kredietlijnen aan Chinese bedrijven. Die leningen en investeringen worden gevoed door een oorlogskas van bijna drieduizend miljard dollar aan buitenlandse reserves, die beheerd worden door 's werelds grootste *Sovereign Wealth Fund*: de Chinese Investeringsmaatschappij (CIC). Samen met het Chinees-Afrikaanse Ontwikkelingsfonds (CADFUND), preferentiële leningen van Chinese staatsbanken, financiering vanuit de Export-Importbank (EXIM) en de Chinese Ontwikkelingsbank (CDB) financieren ze vandaag de Chinese expansie in Afrika, in samenspraak met de ministeries van Handel en Buitenlandse Zaken. Volgens onderzoek van het ratingbureau Fitch schreef de Chinese EXIM-bank tussen 2001 en 2010 veel meer leningen uit aan zwart-Afrika dan de Wereldbank²⁶. Over die hele periode keerde de Chinese staatsbank 67,2 miljard dollar uit, de Wereldbank gaf

slechts 54,7 miljard dollar uit. Dit betekent niet dat de Chinese leningen en de Wereldbankleningen gelijkaardig zijn. Terwijl de Wereldbank zo goed als alle leningen aan zwart-Afrika verschaft op concessionele basis, was het grootste deel van de EXIM-financiering niet concessioneel.

Waar vroeger Angola, Ethiopië, Nigeria en Soedan de belangrijkste ontvangende landen waren, zijn de projecten volgens Fitch tegenwoordig veel gelijkmatiger over Afrika verdeeld. Voor veel Afrikaanse overheden is de Chinese ambassade daarom vandaag halve nummer één geworden wanneer ze op zoek zijn naar financiering. Het succes van die Chinese leningen is vooral te danken aan het feit dat ze, in tegenstelling tot leningen van de Wereldbank, niet verbonden zijn met politieke eisen of economische hervormingen. Daarnaast hebben ze vaak erg gunstige rentevoeten en is er ruimte voor een flexibele terugbetaling. Daardoor zijn dergelijke leningen erg aantrekkelijk voor landen die afhankelijk zijn van buitenlandse hulp. Hoewel deze leningen meestal niet concessioneel zijn, bieden ze toch een geheel nieuwe bron van financiering naast de middelen van de traditionele donoren, die de Afrikaanse landen vooral kunnen inzetten om hun infrastructuurvoorzieningen te verbeteren.

Grafiek 5: Leningen van de EXIM-bank en van de Wereldbank aan zwart-Afrika, 2001-2010.



Bron: Fitch Rating Agency (2011)

Door de steeds grotere hoeveelheid leningen en investeringen die China toekent aan Afrika, wordt de vraag naar de duurzaamheid steeds belangrijker. De kredietwaardigheid van veel Afrikaanse landen blijft immers onzeker. Hun capaciteiten om die schulden af te lossen, zijn beperkt en er is vaak onvoldoende transparantie om de situatie correct in te schatten. Veel Afrikaanse landen zijn vandaag nog altijd schulden aan het aflossen die ze hebben opgebouwd in de jaren 1960 en 1970. Ook China schold al de schulden kwijt van 35 Afrikaanse landen, voor een totaal van 30 miljard dollar. Aangezien vooral commerciële redenen aan de basis liggen van China's aanwezigheid in Afrika, lijkt het land in geen geval uit op een herhaling van die episode.

Ook Chinese investeringen en leningen ontsnappen niet aan het complexe Afrikaanse ondernemingsklimaat. Dat bleek in december 2011, toen Chi Jianxin, de CEO van het Chinees-Afrikaanse Ontwikkelingsfonds CADFUND, liet weten dat investeren in Afrika veel moeilijker bleek te zijn dan oorspronkelijk gedacht. Het oorspronkelijke plan bestond erin om projecten na drie tot vijf jaar rendabel te maken

en ze dan met winst te verkopen. Vier jaar na de oprichting van het fonds was het echter nog altijd niet gelukt om een van de projecten met winst af te stoten. Voorlopig hadden die projecten dan ook enkel langetermijnvoordelen. Doordat het geld komt van staatsbanken en staatsfondsen die niet beursgenoteerd zijn, moeten die instellingen immers niet streven naar winstmaximalisatie. Hierin ligt het grote verschil tussen OOF en zuivere privé-investeringen. Dit wil niet zeggen dat ze niet winstgevend moeten zijn, maar de winst moet worden bekeken op de lange termijn in het plaatje van een totaalstrategie. Hierdoor raken economische en politieke belangen echter met elkaar verweven. Zowel de oprichting van het CADFUND als de verhoging van de financiering van dit fonds met 2 miljard dollar tegen 2012 waren politieke beslissingen die zijn genomen in de schoot van het Forum voor Chinees-Afrikaanse Samenwerking (FOCAC). Tijdens die driejaarlijkse vergaderingen van Chinese en Afrikaanse regeringsleiders is het intussen gebruikelijk geworden om nieuwe initiatieven te lanceren en bestaande fondsen te versterken. Dat politieke opbod kan echter de duurzaamheid van leningen en investeringen in gevaar brengen²⁷.

China en de grondstoffen van Afrika

Om de duurzaamheid van zijn leningen te garanderen, maakt China graag gebruik van Afrika's grote rijkdom: zijn grondstoffen. In MO*paper 47 beschreven John Vandaele en Marc Vandepitte al hoe China het klassieke ruilmodel van grondstoffen voor infrastructuur weer helemaal uit de kast heeft gehaald. Via het zogenaamde 'Angolamodel' worden leningen voor de financiering van infrastructuur gekoppeld aan de grondstoffen waarover een land beschikt. Meestal is dat olie zoals in Angola of koper zoals in Congo. Toch is China niet kieskeurig. Het heeft ook leningen gesloten met minder grondstoffenrijke landen. In Ethiopië werd de lening gekoppeld aan de export van voornamelijk sesamzaad. Dergelijke kredieten omschrijven de Chinezen als *hùhuì dàiku* 互惠 双赢 of lening met wederzijds voordeel. Afrika zou moeten winnen door de snelle aanleg van goedkope infrastructuur. In ruil voor de lening aan Ethiopië worden bijvoorbeeld onder meer elektriciteitsleidingen en cementbedrijven opgericht²⁸. Maar aan de andere kant wint China vier keer door gebruik van dit model. Ten eerste wordt de lening afgesloten tegen een concurrentieel maar zeker niet vrijgevig tarief. In het geval van Ethiopië was dit 2% bovenop de index van de *London Interbank Offered Rate (LIBOR)*, die de gemiddelde interbancaire rente tussen de belangrijkste Britse banken berekent. Ten tweede verzekert China zich hierdoor van een strategische toegang tot cruciale grondstoffen. Dat geldt zeker wanneer er sprake is van olie of koper. Ten derde krijgen de Chinese ondernemingen bouwopdrachten in het buitenland, wat zowel banen creëert als hun internationale concurrentievermogen versterkt. En ten slotte maakt de koppeling aan grondstoffen de leningen extra duurzaam, waardoor ze minder afhankelijk zijn van de politieke wil tot terugbetaling door Afrikaanse overheden.

Wat dit Chinese model zo speciaal maakt, is niet zozeer dat er leningen worden gekoppeld aan grondstoffen. Westerse banken doen dat immers ook. Maar wat de Chinezen anders doen dan de Wereldbank, het IMF of de OESO, is dat de Chinese EXIM-bank het geld niet doorstort op de rekening van het Afrikaanse partnerland, maar meteen kanaliseert naar een Chinese aannemer die wordt gekozen via een nationale aanbesteding. Het model zou in theorie corruptie moeten beperken en de correcte uitvoering van het project garanderen, aangezien mogelijk corrupte Afrikaanse overheden niet in contact komen met het geld. Maar natuurlijk heeft dit model ook nadelen. Zo verliezen ontwikkelingslanden een belangrijk deel van de controle over de toekomstige

opbrengsten uit de grondstofontginning. Daarnaast komen ook alleen Chinese bedrijven in aanmerking, waardoor er geen internationale mededinging ontstaat. De hoeveelheid lokale arbeid die wordt ingezet, is ook afhankelijk van de capaciteit van het partnerland.

Het belangrijkste nadeel lijkt echter het gebrek aan eigenaarschap. Een van de belangrijkste lessen die het Westen met zijn projecthulp heeft geleerd, was dat het overnemen van de taken van een niet-functionerende overheid misschien wel een beperkt voordeel oplevert op korte termijn, maar op lange termijn de noodzakelijke capaciteitsopbouw van de instellingen van het land ondermijnt, waardoor een vicieuze cirkel ontstaat. En omdat de partner niet eeuwig kan instaan voor de instandhouding van de projecten, heeft dit op termijn geleid tot het mislukken van de meeste projecten. De meest gehoorde kritiek op de Chinese aanwezigheid is dan ook nog altijd het gebrek aan aandacht voor institutionele hervormingen en democratisering. Omdat China vooral economische en geen ideologische redenen heeft voor zijn agenda in Afrika, is het land niet zozeer bezig met het promoten van een autoritair beleid. Daarom ook speelt het ministerie van Handel en niet dat van Buitenlandse Zaken de eerste viool in de relaties met Afrika. Toch kan de praktijk van niet-inmenging de greep van autoritaire regimes wel versterken. China meent echter dat corruptie niet zozeer wordt veroorzaakt door een autoritair beleid. Veel Afrikaanse beleidsmakers maken net gebruik van de ruimte die ontstaat door de aanwezigheid van democratie en de afwezigheid van een functionerende rechtsstaat om grootschalige corruptie in stand te houden. De Chinese beleidsmakers zijn wel degelijk bezorgd om de manier waarop het Chinese geld wordt besteed en vinden het verkwanselen van hun centen evenzeer problematisch. Daardoor verschilt hun aandacht voor efficiënt bestuur niet zo sterk van de westerse anti-corruptieprincipes. Een heel andere ideologische opvatting blijft natuurlijk wel bestaan omtrent de rol van mensenrechten en democratie.

India

De toenemende aanwezigheid van India op het vlak van ontwikkelings samenwerking is voor een deel zeker te verklaren door de concurrentie met China. Ondanks historische banden met Afrika, die teruggaan tot diep in de negentiende eeuw, had India oorspronkelijk toch de trein van de nieuwe wedloop om Afrika gemist²⁹. Maar het succes van China heeft India wakker geschud en daardoor zijn de contacten tussen India en Afrika recentelijk sterk toegenomen. India probeert nu door middel van hulp zijn handel, investeringen en politieke belangen veilig te stellen. Toch ligt het voor India nog veel moeilijker dan voor China om een deel van zijn inkomsten te besteden aan buitenlandse hulp. Ten eerste ligt het Indiase BBP per capita nog drie keer lager dan dat van China en is de armoedegrade in India nog veel hoger. Daarnaast is India ook een democratie, waar de overheid rechtstreeks verantwoording moet afleggen aan haar grotendeels arme bevolking. Hierdoor kan India onmogelijk even diep in de buidel tasten als China. Maar in een wereld van groeiende handel en strategisch noodzakelijke grondstoffen hebben groeiende landen niet langer de keuze tussen binnenlandse investeringen of buitenlandse hulp wanneer ze hun ongehinderde groei willen verzekeren. Het gevolg is dan ook dat een belangrijk deel van de Indiase hulp vandaag gaat naar landen met een hoger BBP per capita dan India zelf³⁰.

India begon in de jaren 1950 met een eerste reeks kleine regionale projecten en richtte in 1964 de Indiase Technische en Economische Coöperatie (ITEC) op³¹. Dat orgaan moest de Indiase ervaringen op het vlak van landbouw en industrie delen met minder ontwikkelde landen. Waar China zich altijd heeft toegespitst op de aanleg van

infrastructuur, zou capaciteitsopbouw via trainingscentra India's niche worden. De laatste twee decennia van de twintigste eeuw speelde de Indiase hulp slechts een marginale rol. Maar door de Indiase economische groei van het laatste decennium en de betrachting om een zijte te bemachtigen in de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, zijn de programma's begin deze eeuw nieuw leven in geblazen en werd het uitbouwen van betere relaties met Afrika een van de belangrijkste streefdoelen in het Indiase buitenlandse beleid.

Dat nieuwe Indiase beleid heeft nog weinig gemeen met Nehru's oorspronkelijke beleid van antikolonialisme en niet-gebondenheid. Het wordt gedomineerd door handelsrelaties en commerciële contacten. Een eerste stap was de lancering van de *Focus on Africa*-programma's door de Indiase Export-Importbank (EXIM) in 2002. Tussen 2002 en 2007 verdeelde dit fonds 550 miljoen dollar om het investeringsklimaat voor Indiase bedrijven in Afrika te verbeteren door exportsubsidies te verstrekken en gebonden kredieten aan Afrikaanse overheden aan te bieden. Dit beleid lag onder meer aan de basis van de exponentieel gestegen Indiase export naar Afrika. In 2010 bereikte de handel tussen India en zwart-Afrika daardoor een totaal van 38 miljard dollar. Toch bleef ook de aandacht voor capaciteitsopbouw behouden en ITEC en haar zusterorganisatie, het *Special Commonwealth Assistance for Africa Programme* (SCAAP) groeiden uit tot belangrijke spelers in Afrika. Zowel ITEC als SCAAP maken vooral gebruik van ODA, terwijl de *Focus on Africa*-programma's vooral gebruik maken van OOF. Toch worden ook de initiatieven van ITEC en SCAAP gestuurd op basis van het belang van het partnerland voor India. Hierdoor lopen er in landen met een grote Indiase diaspora of groot economisch belang, zoals Mauritius, Zuid-Afrika en Oeganda, een relatief groter aandeel van de projecten. Naast capaciteitsopbouw voorziet India ook beurzen voor overzeese studenten via de Indiase Raad voor Culturele Betrekkingen (ICCR).

Daarnaast moest topperleg tussen de Indiase en Afrikaanse overheden de economische en politieke banden tussen India en Afrika verder aanhalen. In 2008 vond een eerste Indiaas-Afrikaanse top plaats in Delhi. Die tekende de grote lijnen uit van het *Africa-India Framework for Cooperation*, dat moet zorgen voor een sterkere relatie tussen India en Afrika door samenwerking op zeven punten, waaronder economie, politiek, infrastructuur, onderzoek en ontwikkeling, capaciteitsopbouw en gezondheidszorg. Ondanks de erg abstracte doelstellingen blijkt hieruit de politieke wil om het engagement tussen India en Afrika naar een nieuw niveau te tillen. De jaren na de eerste top werden die doelstellingen verder uitgewerkt in gezamenlijke actieplannen en in mei 2011 werden de brede doelstellingen verder verdiept in de tweede Indiaas-Afrikaanse top in Addis Abeba. Concreet belofde India er in drie jaar tijd 5,7 miljard dollar te investeren in tachtig instellingen die aan capaciteitsopbouw moeten doen. Die instellingen leggen zich toe op landbouw, plattelandsontwikkeling, voedselverwerking, informatietechnologie, beroepsopleiding en taallessen³².

Ondanks verscheidene mislukte pogingen om één Indiaas ontwikkelingsagentschap op te richten, wordt de Indiase hulp vandaag nog altijd georganiseerd vanuit een complex web van concurrerende ministeries en ontwikkelingsbanken. India volgt hier het traditionele duale model dat oorspronkelijk werd ontwikkeld door Japan, waarbij de Export-Importbank de leningen verstrekt en het ministerie van Buitenlandse Zaken instaat voor de technische samenwerking en giften. Ondanks een trage start lijkt de Indiase strategie ten opzichte van Afrika nu toch meer vorm te krijgen en ook de coördinatie tussen de staat en de privésector lijkt sterk verbeterd. Toch heeft China nog

een flinke voorsprong, zowel op het vlak van infrastructuur als van diplomatie. India heeft ook wel enkele voordelen, zoals het gebruik van het Engels als werktaal en zijn geografische ligging, waardoor het op de middellange termijn mogelijk zou kunnen zijn om de kloof met China geleidelijk aan te dichten.

Andere groeilanden

Naast China en India is er nog een hele reeks andere groeilanden wier hulp, handel, leningen en investeringen voor een verdere fragmentering van het ontwikkelingslandschap zorgen. Samen met China en India behoren Rusland en Brazilië tot de club van de BRIC, de groep van economische reuzen die Jim O'Neil in 2001 aanduidde als de nieuwe wereldmachten van de eenentwintigste eeuw. De Braziliaanse ontwikkelingshulp kwam pas van de grond rond 1978, toen het land voor het eerst technische samenwerkingspartnerschappen aanging.

Brazilië verschilt van India en China in de zin dat het actiever samenwerkt met andere donoren. Zo werkt het land samen met het Britse ontwikkelingsagentschap DFID en het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNDP) binnen het Afrikaans-Braziliaanse Samenwerkingsprogramma (ABCP)³³. Brazilië staat ook meer open voor samenwerking bij onderzoek in verband met ontwikkeling. Het land heeft ook één gecentraliseerd hulpagentschap, het Braziliaans Samenwerkingsagentschap (ABC)³⁴, dat is opgericht op het einde van de jaren 1980. Maar ook dat agentschap bevindt zich diep binnen de muren van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Daarnaast blijven de bevoegdheden voor de Braziliaanse hulp nog erg verspreid tussen alle betrokken publieke en particuliere spelers. Net als India geeft Brazilië toe dat het met zijn hulpprogramma's zijn kansen op lidmaatschap van de VN-Veiligheidsraad wil bevorderen en benadrukt het ook het belang van een horizontale in plaats van een hiërarchische samenwerking. Als gevolg daarvan hecht Brazilië net als China veel belang aan de niet-inmenging in interne aangelegenheden.

Geografisch gezien gaat de hulp vooral naar Latijns-Amerika en de Portugees-sprekende Afrikaanse landen. Toch lijken Braziliaanse hulpprojecten minder gericht op economische groei dan Indiase en Chinese projecten. Vooral sociale en politieke motieven lijken een rol te spelen. Een 'portfolioanalyse' van de Wereldbank³⁵ kon geen directe banden vaststellen tussen het groeiende aantal Braziliaanse multinationals die al actief zijn in de ontwikkelingslanden en de technische coöperatie die de Braziliaanse overheid promoot. Net als China en India heeft Brazilië vandaag ook zijn eigen Afrikatop, de *Africa-South America Summit* (ASA). Het belangrijkste doel daarvan is investeringen te vereenvoudigen, de handel te versterken en de meningen van de landen van het Zuiden beter op elkaar af te stemmen. Samen met India en Zuid-Afrika maakt Brazilië vandaag ook deel uit van IBSA, een forum voor coördinatie tussen deze drie groeilanden. Door China niet op te nemen in die groepering, probeert de organisatie zich te differentiëren van de BRIC, zeer tegen de zin van Peking. Recent werd Zuid-Afrika toegevoegd aan de BRIC (dat nu BRICS heet), in een poging om IBSA overbodig te maken. Toch blijft IBSA voorlopig zijn bestaansrecht behouden, want de organisatie bevat niet alleen drie snel groeiende landen, maar ook drie bruisende democratieën. Het forum staat hierdoor veel meer open voor de civiele samenleving.

Rusland en de Arabische donoren

Rusland past niet helemaal in dit rijtje. Het land heeft uiteraard een sterke historische band met Afrikaanse ontwikkelingslanden, aangezien de Sovjet-Unie als een van de twee grote spelers tijdens de Koude Oorlog belangrijke (militaire) hulpprogramma's in het Zuiden had. De laatste jaren is ook de Russische aanwezigheid in de ontwikkelingssamenwerking opnieuw in een stroomversnelling gekomen. In tegenstelling tot de andere landen gaat de Russische hulp vooral naar internationale instellingen en erkent Rusland de principes van de Verklaring van Parijs. Hierdoor staat het land veel dichterbij de DAC-groep dan de meeste andere groeilanden.³⁶

Als laatste verdienen ook de Arabische donoren een speciale vermelding. Ook zij hebben al een lange traditie opgebouwd in het geven van ontwikkelingshulp. De voorbije drie decennia besteedden Arabische donoren als Saoedi-Arabië, Koeweit en de VAE gemiddeld 1,5% van hun BBP aan ODA – dat is meer dan vijf keer zoveel als het DAC-gemiddelde. In tegenstelling tot China, India en Brazilië zijn de Arabische landen ook veel transparanter en publiceren ze hun gegevens. Het grootste deel van de Arabische hulp gaat naar Arabische landen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten. Religie speelt een grote rol voor deze groep donoren, waardoor de financiering de principes van de Shari'ah moet volgen en leningen renteloos moeten zijn. De Arabische hulp gaat vooral naar infrastructuurprojecten die zich richten op transport, energie en water³⁷.



WAT NA BUSAN? IS ER PLAATS VOOR 'DRIEHOEKSSAMENWERKING'?

Hoewel we eerder stelden dat de Verklaring van Busan toch vooral eenrichtingsverkeer leek, moeten we erkennen dat het DAC heeft geprobeerd om het proces in de aanloop naar Busan zo inclusief mogelijk te maken. Zo kreeg de Werkgroep Hulpeffectiviteit (WP-EFF) van het DAC een belangrijke rol toegekend bij het opstellen van de agenda. Die werkgroep omvat niet alleen de leden van het DAC, maar bestaat uit tachtig verschillende partijen, zowel uit rijke als arme landen. De belangrijkste groeilanden waren echter afwezig. China, Rusland en Brazilië zijn geen lid en India heeft enkel de status van waarnemer. Met China probeerde het DAC zijn contacten te versterken via een China-DAC-studiegroep. Maar hoewel er sinds 2009 vier dialogen zijn geweest over ontwikkelingspartnerschappen, zakenrelaties, infrastructuur en landbouw, blijft de opbouw van een echt partnerschap stroef verlopen. De reden hiervoor moeten we waarschijnlijk aan beide kanten zoeken. Groeilanden en vooral China zijn vaak chronisch afwezig op donorvergaderingen, ook al worden ze daar steeds vaker op uitgenodigd. Het feit dat China zichzelf pas in april 2011 voor het eerst in zijn witboek erkende als donorland speelt hier zeker een rol. Maar aan de andere kant was er vanuit westerse hoek niet veel zin om af te dwalen van het 'juiste' pad dat al was uitgestippeld door de Verklaring van Parijs³⁸.

Hoewel de top van Busan in het teken moest staan van de integratie van nieuwe ontwikkelingsactoren, was er vooraf veel te weinig overleg met die nieuwe actoren om de fundamenteën van een echt partnerschap te leggen. Daarom werd de top van Busan in tegenstelling tot zijn voorgangers een politieke en geen technische top. In Parijs en Accra lagen de grote lijnen al op voorhand vast, maar in Busan moesten de onderhandelingen nog echt van start gaan. Vooral Zuid-Korea speelde een grote rol op het vlak van pendeldiplomatie om China te overhalen. Dit onderhandelingsproces verklaart waarom de Verklaring van Busan toch vooral een westerse verklaring is geworden, die vervolgens gedeeltelijk uit de kleren is gegaan om aanvaardbaar genoeg te zijn voor de nieuwe groeilanden. Een nieuw ontwikkelingspact waaraan zowel DAC- als niet-DAC-leden als gelijke partners samenwerkten, lag nooit op tafel.

Driehoekssamenwerking

Toch werd driehoekssamenwerking een van de modewoorden van de Verklaring van Busan. Dit concept komt bijna altijd in één zin voor met de term Zuid-Zuidsamenwerking. Toch zijn beide termen geen synoniemen. Waar Zuid-Zuidsamenwerking gebaseerd was op de principes van de Verklaring van Bandung uit 1955 en enkel samenwerking tussen derdewereldlanden en groeilanden betreft, wordt driehoekssamenwerking in de context van de Verklaring van Busan vooral gebruikt om de samenwerking aan te duiden van een westerse (DAC) donor met een groeiland bij de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van projecten en programma's in ontwikkelingslanden³⁹. Ze verwijzen hierbij dus vooral naar de samenwerking tussen drie verschillende types actoren. Het concept is heel wat nieuwer dan de Zuid-Zuidsamenwerking, maar ook weer niet volledig nieuw. Japan probeert bijvoorbeeld al jaren om andere Aziatische groeilanden te betrekken bij het uitvoeren van projecten in Azië en daarbuiten.

Het problematische aan driehoekssamenwerking is dat zij op verschillende wijzen kan worden ingevuld. Een driehoek kan immers diverse vormen aannemen⁴⁰. In de optimale vorm zouden DAC-leden en groeilanden zich op voet van gelijkheid richten op een complementaire verdeling van de taken. Wanneer iedereen zijn comparatieve voordeel uitspeelt, zou driehoekssamenwerking wel degelijk een grote meerwaarde kunnen bieden. De westerse landen zouden bijvoorbeeld aandacht kunnen blijven besteden aan het versterken van instellingen en hulp bij de opbouw van capaciteiten van het bestuur, de administratie, ... en de groeilanden zouden zich kunnen toespitsen op infrastructuur en technische samenwerking. Beide zijn immers geen tegenstrijdige ontwikkelingsideologieën, maar twee zijden van eenzelfde medaille. Beide zijn noodzakelijk om het ontwikkelingsproces tot een goed einde te brengen. Maar hulp is altijd een politiek instrument geweest en zal dat ook blijven. Het streven naar de meest efficiënte vorm van hulpverlening is dan ook nooit prioritair.

Daardoor werd de Verklaring van Busan een voorbeeld van een andere soort driehoek, waarbij slechts één hoekpunt bovenaan staat: die van het DAC. Uitzonderingsmaatregelen voor groeilanden, al dan niet tijdelijk, konden wel worden toegestaan, maar de overheersende regelgeving moest die van de nieuwe hulpbenadering blijven. Een echte poging tot wederzijds leren kun je dat niet noemen. Dat is ook de voornaamste reden waarom de groeilanden niet staan te springen om hun ontwikkelingssamenwerking door middel van driehoekssamenwerking te kaderen in de huidige hulparchitectuur. Er zijn immers niet veel stimulansen om het wel te doen. De instellingen die de normen bepalen, zoals het DAC, de Wereldbank of het IMF, worden immers nog altijd gedomineerd door de geïndustrialiseerde landen. De principes die ze uitdragen, zijn er ook gekomen zonder inspraak van de groeilanden. Ondanks recente pogingen om deze organisatie aan te passen aan het nieuwe geopolitieke machtsevenwicht, blijft er een enorm 'democratisch deficit' bestaan. Bovendien wordt het OESO-label zeker niet altijd gezien als een kwaliteitskeurmerk. Een belangrijk deel van de zachte macht (*soft power*) die de groeilanden uitdragen, ontstaat juist doordat ze zich afzetten tegen de huidige hulparchitectuur. Het gevolg is dat de groeilanden er vandaag doelbewust voor kiezen om actief te zijn buiten het kader van de nieuwe hulpbenadering. Ze willen voorlopig geen transparantie over hun budgetten en streven enkel op vrijwillige basis de principes van de Agenda van Parijs na⁴¹. Voorlopig lijkt een integratie van de groeilanden in de structuren van het DAC dan ook niet voor morgen.

Nieuwe instellingen die parallel werken met de oude

In plaats van oude instellingen te hervormen, kan het daarom efficiënter zijn om nieuwe instellingen in het leven te roepen die parallel naast de oude functioneren. Zo is de G20 niet in de plaats gekomen van de G7, maar staan beide los van elkaar. De laatste jaren zijn er enkele veelbelovende nieuwe structuren opgericht⁴². Ten eerste is er het VN-Forum voor Ontwikkelingssamenwerking (DCF), dat in 2007 is opgericht door de Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties. Het DCF is bedoeld om een stem te geven aan de zuidelijke partners die binnen het DAC onvoldoende gehoord worden. Op termijn zou het DCF de normatieve taak van het DAC kunnen overnemen. Toch blijft het DCF voorlopig nog een heel jonge organisatie met weinig concrete realisaties. De toekomstige legitimiteit en kans op succes van dit platform zal afhangen van het feit of het in de toekomst echt een functionerend multi-stakeholderplatform kan uitbouwen dat de belangrijkste drie niet-DAC-leden, China, India en Brazilië, betrokken kan houden. Daartoe zou het DCF erin moeten slagen om de hulp op een effectieve manier

in het bredere spectrum van de ontwikkelingsfinanciering te plaatsen, zonder hierdoor zichzelf te verliezen in een te ruim mandaat.

Met de Verklaring van Busan is ook nog een ander orgaan ontstaan: het Globaal Partnerschap voor Effectieve Ontwikkelingssamenwerking (GPEDC). Dat orgaan zou voor de ministers van Ontwikkelingssamenwerking het evenbeeld moeten worden van wat de G20 is voor de ministers van Financiën. Het GPEDC zou net als het DCF een forum moeten worden dat naast het DAC meer ruimte schept voor de meningen van de groeilanden en de derdewereldlanden. Maar terwijl het DCF doelbewust vrij los staat van de DAC-ideologie van de High Level Fora, zal het GPEDC net de taak hebben om toe te kijken op de uitvoering van de principes van de Verklaring van Busan, zoals transparantie, resultaatgerichtheid en wederzijdse verantwoordelijkheid. Deze keer zou het UNDP de organisatorische leiding nemen, in samenwerking met de OESO. Doordat de groeilanden akkoord zijn gegaan met de Verklaring van Busan, krijgen we hierdoor twee relevante spelers die waarschijnlijk rechtstreeks in elkaars vaarwater zullen komen.

Waarom gingen de groeilanden toch akkoord?

Het grootste mysterie van Busan is eigenlijk waarom groeilanden als China uiteindelijk toch akkoord zijn gegaan met de verklaring. Ze lijken weinig belangstelling te hebben voor trilaterale samenwerking en kunnen zich voorlopig nog altijd niet vinden in basisprincipes van de nieuwe hulpbenadering als transparantie of het ontkoppelen van hulp. De top van Busan werd ook gedreven vanuit een sterk westerse ideologie. Ondanks de toevoeging van clausules die landen van het Zuiden toestaan om de initiatieven op vrijwillige basis uit te voeren, bevat de verklaring toch enkele duidelijke verwijzingen naar het belang van democratie, parlementen en de civiele samenleving. China kan die concepten natuurlijk ook in zijn eigen discours plaatsen, door ze een andere invulling te geven als in het Westen. De Chinese grondwet spreekt bijvoorbeeld meer dan een dozijn keer over democratie. Maar de Chinese ideologie op het vlak van ontwikkelingsamenwerking is juist opgebouwd rond het idee dat China niet ingrijpt in de interne aangelegenheden van de partnerlanden. Door akkoord te gaan met een verklaring die een bepaalde politieke visie uitdraagt, komt dat standpunt in gevaar.

Het akkoord van China was waarschijnlijk vooral mogelijk door de verschillende groeilanden tegen elkaar uit te spelen. Zo gaven Brazilië, Zuid-Afrika, Mexico en India veel sneller aan dat ze wel akkoord wensten te gaan met de verklaring. Daardoor werd China in een ongemakkelijk hoekje geduwd en kon het bijna niet anders dan instemmen met de Verklaring van Busan, nadat het eerst voldoende uitzonderingsmaatregelen had verkregen. Door de grote concurrentie tussen de groeilanden kan het gevaarlijk zijn om helemaal geïsoleerd te raken. Zo werd de Verklaring van Busan vooral de uitdrukking van een stevig staaltje politieke poker en niet zozeer van overtuiging. Het is dan ook de vraag of dit zal volstaan als grondslag voor een nieuw Globaal Partnerschap voor Effectieve Ontwikkelingshulp.



KUNNEN JAPAN EN ZUID-KOREA DE KLOOF DICTEN TUSSEN OUDE EN NIEUWE ONTWIKKELINGSACTOREN?

Hoewel de analyses hierboven aantonen dat de visies van het DAC en die van de groeilanden op verschillende punten fundamenteel verschillen, lijkt er toch een ‘gulden’ middenweg te bestaan die de kloof tussen de beide partijen een stuk kleiner zou maken. Die middenweg vinden we bij de twee Aziatische DAC-leden: Japan en Zuid-Korea. Hoewel beide landen lid zijn van het DAC, zijn ze erin geslaagd een eigen koers te blijven varen en een eigen ontwikkelingsmodel uit te bouwen.

Dat Japan en Zuid-Korea buitenbeentjes zijn, blijkt bijvoorbeeld uit hun score op de *Commitment to Development Index* van het *Centre for Global Development*. Die index evalueert de inzet van de DAC-leden voor ontwikkeling in verschillende domeinen als hulp, handel en technologieoverdracht. Voor hulp bedroeg de gemiddelde DAC-score in 2011 vijf en scoorden de Scandinavische landen zelfs meer dan tien. Japan en Zuid-Korea bengelen echter helemaal onderaan de lijst met een score van respectievelijk anderhalf en één. Wanneer we de samenstelling van deze index bekijken, zien we dat er zowel gewicht wordt toegekend aan de kwantiteit van de hulp (het percentage van het BNP) als aan de kwaliteit. De index bestraft gebonden hulp en belooft selectieve hulpstromen naar arme, maar goed bestuurde landen. Donoren worden ook bestraft wanneer ze de partneroverheid overladen met kleine projecten en steunt hiermee de beweging in de richting van budgetsteun van de nieuwe hulpbenadering. Daarnaast kijkt de index ook naar de maatregelen die donoroverheden nemen om giften fiscaal aantrekkelijk te maken. Om goed te scoren op die index, moeten landen dus hun technische coöperatie terugschroeven en vervangen door andere vormen van niet-gebonden hulp. Ze moeten hun leningen ook zo concessioneel mogelijk maken en zoveel mogelijk hulp doorsluizen via multilaterale instellingen.

De twee Aziatische DAC-landen scoren ook slecht in andere indexen die de uitvoering van de principes van de Verklaring van Parijs evalueren. Dat komt omdat de nieuwe donorprincipes niet goed passen bij de ontwikkelingsvisie die zij uitdragen.

Hun ontwikkelingsmodel is in grote mate gegroeid uit hun eigen succesvolle ontwikkelingservaringen, waarbij economische groei, industrialisering en zelfredzaamheid een grote rol hebben gespeeld. Hierdoor vormen economische projecten en technische coöperatie net de hoofdbrok van hun hulppakketten.

Daarnaast heeft de Japanse hulp ook een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling van een aantal Aziatische succesverhalen. Daardoor heeft die hulp een andere evolutie gekend dan de westerse hulp, die vooral evolueerde op basis van tegenslagen. Door die tegenslagen zijn de westerse donoren zoals beschreven geëvolueerd van projecthulp naar budgetsteun, met de daaraan gekoppelde aandacht voor de institutionele processen van het partnerland die via (al dan niet wederzijds aanvaarde) voorwaarden het bestuur, het middenveld en de democratische vrijheden moesten versterken. De oosterse DAC-landen hechten echter veel belang aan het non-interventieprincipe, iets wat moeilijk te verzoenen valt met modaliteiten als budgetsteun. Omwille van die twee elementen lijken de Aziatische DAC-leden op veel vlakken ideologisch dichter bij de groeielanden te staan dan bij de ideologie van de nieuwe hulpbenadering. Het grote verschil met de meeste groeielanden is dat zowel Zuid-Korea als Japan het belang van de principes van Parijs erkennen en ook voorzichtigte stappen zetten voor de uitvoering ervan.

In het volgende deel bekijken we de hulp van deze Aziatische DAC-leden meer in detail en gaan we na hoe zij omgaan met de spanning tussen het behoud van hun eigenheid en de druk om zich te conformeren aan de principes van Parijs. Vervolgens bekijken we of we hieruit ook lessen kunnen trekken die helpen bij de integratie van de groeielanden in de nieuwe hulpbenadering.

Japan: de eeuwige vreemde eend in de bijt

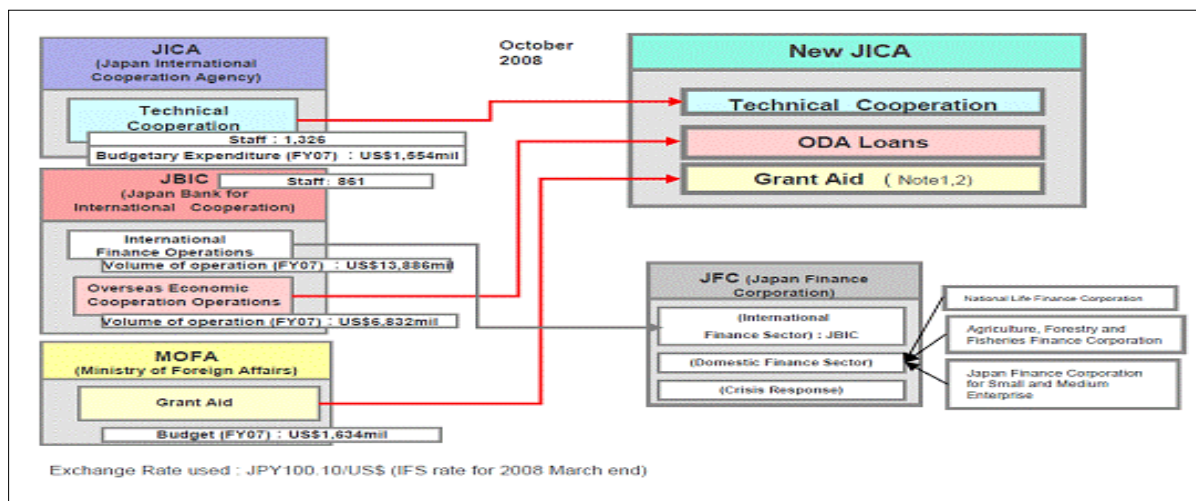
Hoewel Japan in 1961 oorspronkelijk als stichtend lid aan de wieg stond van het DAC, is het land altijd een vreemde eend gebleven in de donorgroep. Tot Zuid-Korea in 2010 lid werd van de organisatie, was Japan het enige Aziatische land tussen 21 westerse landen en de instellingen van de Europese Unie. Terwijl de aandacht van de donoren voor het grootste deel naar Afrika en Latijns-Amerika ging, spitste Japan zich lange tijd vooral toe op de landen in de eigen Oost-Aziatische regio. In tegenstelling tot de westerse ontwikkelingsagentschappen, die zich sinds de jaren 1990 probeerden los te wringen uit de greep van hun ministeries van Buitenlandse Zaken, bleef de hulpverlening voor Japan een fundamenteel onderdeel van het buitenlands beleid en een hulpmiddel om de Japanse internationale en economische belangen te verdedigen.

Anders dan het westerse donormodel dat vooral mikt op een transformatieve ontwikkeling, door middel van veranderingen in het bestuur en de instellingen, mikt de Japanse hulp vooral op staatsgeleide groei door het economische concurrentievermogen, de industriële capaciteit en de interne markt van het partnerland te versterken. Grote infrastructuurprojecten worden beschouwd als de katalysator van dit groeiproces. Aangezien Japan uit zijn eigen ontwikkelingservaring heeft geleerd dat hulp op zich niet volstaat om duurzame economische groei tot stand te brengen, probeert het een sterke vervlechting te creëren tussen ODA, handel en investeringen, door het samenspel van een aantal belangrijke overheidsinstellingen. Tot vóór 2008 kende de Japanse hulp een driedelige opdeling, met het Japanse Internationale Samenwerkingsagentschap JICA dat instond voor de technische coöperatie, de Japanse Bank voor Internationale Samenwerking JBIC die verantwoordelijk was voor zowel de ODA-leningen als de

andere internationale financiering en het ministerie voor Buitenlandse zaken dat de giften beheerde.

Door de hervorming van 2008 kwam alles wat met ODA te maken had onder één dak, namelijk dat van het nieuwe JICA. Daarnaast bleef de *Japan Finance Corporation* bestaan, die de niet-concessionele stromen beheert. Die institutionele hervorming heeft ook de efficiëntie van de Japanse hulpverlening verbeterd, omdat het personeel niet langer wordt verdeeld op basis van de verschillende hulpmodaliteiten, maar op basis van hun geografisch werkingsterrein. Dit versterkt de synergie tussen leningen, giften en technische coöperatie. Figuur 6 geeft deze evolutie grafisch weer.

Figuur 6: De evolutie van de Japanse overheidsinstellingen die bevoegd zijn voor de hulp



Bron: JICA 2008

Verder probeert Japan zoveel mogelijk om inmenging in de interne aangelegenheden van de partnerlanden te vermijden en spoort het de landen aan tot 'zelf-hulp'. Een andere karakteristieke eigenschap van de Japanse hulp is de sterk hiërarchische structuur en de voorkeur voor bilaterale kanalen. In 2010 verliep 66% van alle Japanse hulp via die bilaterale kanalen. Slechts een klein percentage (3%) van de financiering werd in 2008 doorgesluisd via ngo's of andere particuliere partners. Tussen 2004 en 2008 werd de Japanse steun voor multilaterale instellingen zelfs verder verminderd.

Onder invloed van de Millenniumdoelstellingen voor Ontwikkeling (MDO's) heeft de Japanse hulpideologie recentelijk wel een menselijker gezicht gekregen. Na de DAC peer review van 2003 kwamen thema's als armoedebestrijding en veiligheid hoger op de agenda te staan. Toch blijft dit een van de grootste verschilpunten tussen oosterse en westerse hulp. De MDO's zijn vooral gericht op het vervullen van menselijke basisbehoeften en het uitbreiden van de toegang tot openbare diensten als onderwijs en gezondheidszorg. Ze willen een brede dekking en een armoedegericht beleid voeren via participatieve processen. Het Aziatische model hecht veel meer belang aan economische groei, industriële innovatie en het scheppen van werkgelegenheid dan aan sociale welvaart, tenminste in de eerste fase van het ontwikkelingsproces. Te veel aandacht voor de sociale sectoren leidt immers tot hulpaafhankelijkheid, omdat ontwikkelingslanden

onvoldoende inkomen genereren om de sociale programma's onafhankelijk in stand te houden. Daarnaast streeft het Aziatische model ook niet naar een brede dekking, maar mikt het op selectie en concentratie.

De Japanse ODA wordt verstrekt in de vorm van giften en technische samenwerking, maar berust toch nog altijd vooral op leningen⁴³ (zie Tabel 2). Volgens Japan zorgen leningen voor een nauwere betrokkenheid van de ontvangende landen en bieden ze de landen van het Zuiden ook meer eigenaarschap over de financieringsstromen. Het geld gaat voornamelijk naar projecten, die variëren van kleine technische coöperatieprojecten tot grote infrastructuurprojecten. Technische coöperatie versterkt de capaciteit van een land om zijn eigen ontwikkelingsproces vorm te geven en via economische infrastructuur wordt economische groei versneld.

In 2000 bereikte de Japanse hulp haar hoogtepunt, toen het land 's werelds grootste donor was en een vijfde van alle DAC-hulp verschafte. Sindsdien is Japan echter steeds verder weggezaakt in de donorrangschikking. Vandaag zetten zowel de financiële crisis als de noodhulp voor de heropbouw na de tsunami van maart 2011 de Japanse donorbudgetten nog extra onder druk. In 2010 gaf Japan 11 miljard dollar uit aan ODA, een stijging met 17% ten opzichte van het jaar voordien. Hierdoor behaalde Japan een ODA/BBP-percentage van 0,2%. Het grootste deel (40%) van die hulp ging naar economische infrastructuur en ongeveer een kwart naar sociale infrastructuur, zoals voorzieningen voor onderwijs en gezondheidszorg. Officieel is de Japanse hulp vandaag voor meer dan 85% ongebonden. Hiermee scoort het land veel beter dan het DAC-gemiddelde. Toch moeten we hier een kanttekening bij maken. De DAC peer review van 2010 merkte immers op dat de Japanse hulp als ongebonden wordt beschouwd, ook wanneer de primaire aannemer een Japans bedrijf moet zijn. (Wat het geval is bij het merendeel van de giften.) De primaire aannemer wordt immers gezien als projectbeheerder die vervolgens lokale onderaannemers kan aanduiden. Aangezien die primaire aannemers echter zelf de projecten uitvoeren, is dit gebonden hulp volgens de DAC-definitie⁴⁴.

Hoewel het zwaartepunt van de hulpverlening historisch altijd in Azië heeft gelegen, is er de laatste jaren toch sprake geweest van een geleidelijke verschuiving. Zo heeft Japan zijn ODA aan Afrika verdubbeld en probeert het zijn banden met het continent verder uit te bouwen. In 2010 ging 1,9 miljard dollar naar Afrika, wat neerkomt op ongeveer een kwart van de Japanse bilaterale ODA. Dit percentage is spectaculair gestegen ten opzichte van 2003, toen het nog maar 11% bedroeg. Opnieuw liggen vooral geopolitieke motieven aan de basis van die evolutie: economische afzetmarkten en grondstoffen zijn ook voor Japan cruciaal. Een van de belangrijkste initiatieven in die zin is de vijfjaarlijkse *Tokyo International Conference on African Development* (TICAD) geweest, die sinds 1993 de krijtlijnen van de bilaterale relaties van Japan met Afrika uittekende. De laatste conferentie (TICAD-IV) vond plaats in Yokohama in mei 2008 en stelde voorop dat de Japanse hulp, investeringen en rijstproductie in Afrika tegen 2012 moesten verdubbelen. Verder was er veel aandacht voor de uitbouw van de regionale transportinfrastructuur. Hoewel driehoekssamenwerking pas recentelijk een populair begrip is geworden, besteedt Japan al jaren aandacht aan het uitbouwen van ontwikkelingsnetwerken tussen Aziatische landen. Sinds TICAD III verschuift de klemtoon van die driehoekssamenwerking steeds meer van Azië naar Afrika. In deze context werkt Japan nauw samen met het Zuid-Zuidfonds van het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNDP) en zijn er binnen JICA ook verschillende werkgroepen hiervoor verantwoordelijk.

De volgende TICAD-vergadering zal plaatsvinden in 2013 en waarschijnlijk zullen de nieuwe groeielanden een belangrijk deel van de agenda in beslag nemen. Hoewel de ideologische basis van de Japanse hulp dus veel gelijkenissen vertoont met die van de nieuwe groeielanden, zijn er toch ook een aantal belangrijke verschillen. Ten eerste ziet de Japanse economie er vandaag fundamenteel anders uit dan die van China en India. Hierdoor is het voor Japan onmogelijk om mee te concurreren met die jonge economische reuzen, door bijvoorbeeld goedkope infrastructuur aan te bieden. Daarnaast moet Japan door het volwaardig lidmaatschap van het DAC transparant rapporteren over zijn hulp en wordt het land regelmatig beoordeeld op basis van *peer evaluation*. De kritieken uit de peer evaluation van 2003 leidden al tot een reeks hervormingen. De evaluatie van 2010 stelde vast dat de gewijzigde institutionele structuur van het JICA in 2008 heeft geholpen om de hulpverlening efficiënter te maken. De Japanse hulp begon ook opnieuw te stijgen na 2005, na een vijfjarige periode van dalende hulp. Er kwamen ook geleidelijke hervormingen in de richting van armoedebestrijding en de Millenniumdoelstellingen. Het aandeel van de Japanse hulp aan de Minst Ontwikkelde Landen nam toe en de hulp voor sociale infrastructuur won licht ten opzichte van economische infrastructuur. Duurzaamheid won verder aan belang bij het uitschrijven van nieuwe leningen. Hierdoor steeg het aantal giften licht ten opzichte van het aantal leningen. Door in te stemmen met de Richtlijnen voor Multinationale Bedrijven van de OESO worden Japanse buitenlandse investeringen onderworpen aan sociale en ecologische controles. Maar hoewel Japan de laatste jaren stappen heeft gezet in de richting van de principes van de westerse DAC-donoren, lijkt het land volgens sommige auteurs toch vooral op twee paarden te willen wedden. Doordat Japan de efficiënte van de Chinese aanpak merkt, is het nu ook actief in industriële projecten zoals de Zambiaanse Driehoek van de Hoop, een project dat er waarschijnlijk nooit zou zijn gekomen indien China niet zou werken aan Economische Zones⁴⁵.

Zuid-Korea: het jongste kuiken

Op 25 november 2009 werd Zuid-Korea het 24ste lid van het DAC. Dit was de kers op de taart van een ongezien ontwikkelingsproces dat het land omvormde van een van de armste landen ter wereld in de jaren 1950 tot een rijke industriestaat. Het Zuid-Koreaanse verhaal geeft weer wat we de afgelopen decennia hebben geleerd over ontwikkeling: het fundamentele belang van economische groei en industrialisering, de noodzaak van investeringen in economische infrastructuur, de rol van leiderschap, het belang van het optimaal benutten van de eigen hulpbronnen en het katalyserende effect dat hulp kan hebben op de levenskwaliteit en de investeringen. In totaal ontving Zuid-Korea bijna 13 miljard dollar hulp van Koude Oorlogsbondgenoten, met name de Verenigde Staten. De zuidelijk gelegen havenstad Busan, veilig weg van de communistische linies, zou uiteindelijk de speerpunt van de wederopbouw worden. Weinigen konden ooit vermoeden dat de stad vijftig jaar later de trotse gastheer zou zijn voor het Vierde Forum over Hulpefficiëntie. Oorspronkelijk had de hulp de vorm van giften, zoals het Marshallplan, maar vanaf 1957 kreeg Zuid-Korea vooral leningen die de industrialisering moesten versterken via economische vijfjarenplannen.

Hoewel Zuid-Korea al sinds 1977 hulp begon te verstrekken aan de ontwikkelingslanden in de vorm van technische coöperatie, is het land toch nog altijd een heel jonge donor die op zoek is naar een eigen identiteit⁴⁶. Er zijn ook veel gelijkenissen tussen het Japanse hulpmodel en het model dat Zuid-Korea nu probeert te promoten. Die gelijkenissen zijn zelfs nog groter wanneer we vergelijken met Japan op het einde van

de jaren 1980⁴⁷. Toen was het Japanse inkomen per capita ongeveer gelijk aan dat van Zuid-Korea vandaag. Dat is geen toeval, want vanaf de jaren 1980 bezochten Zuid-Koreaanse beleidsmakers Japan om de Japanse systemen beter te leren kennen. Institutioneel zien we dat het Zuid-Koreaanse Agentschap voor Internationale Samenwerking (KOICA) en het Economisch Fonds voor Ontwikkelingssamenwerking (EDCF) op dezelfde leest geschoeid zijn als de Japanse JICA en JBIC. De hervormingen die Japan in 2008 doorvoerde om de efficiëntie van zijn hulpverlening te versterken, zijn in Zuid-Korea voorlopig nog niet doorgevoerd. Omdat twee concurrerende ministeries (Buitenlandse Zaken/Handel en Strategie/Financiën) verantwoordelijk zijn, ontstaan er geregeld spanningen over de hulpverdeling. De Zuid-Koreaanse ODA bedroeg 1,1 miljard dollar in 2010, een stijging met 40% ten opzichte van het jaar voordien.

Ook op het vlak van de toegepaste hulpmodaliteiten zijn er grote gelijkenissen met grote broer Japan. Ten eerste wordt zowel de Japanse als de Zuid-Koreaanse hulp gekenmerkt door een hoog percentage leningen en richt de hoofdbrok van de financiering zich op middeninkomenslanden. De leningen worden uitgevoerd door het Economisch fonds voor Ontwikkelingssamenwerking (EDCF) van de Zuid-Koreaanse EXIM-bank. Zuid-Korea geeft geen algemene budgetsteun, net als in Japan zijn projecten de geliefkoosde vorm van hulpverlening. Ongeveer 40% van die projecten is gericht op sociale infrastructuur en 45% op economische infrastructuur. In de onderwijssector zien we hoe Zuid-Korea zich toespitst op de bouw van scholen en het verschaffen van lesmateriaal in plaats van het geld rechtstreeks ter beschikking te stellen van de ministeries.

Ook de geografische spreiding van de Zuid-Koreaanse hulp vertoont grote gelijkenissen met de spreiding van de Japanse hulp enkele jaren geleden. Afrika speelt slechts een kleine rol. In 2010 ging slechts 15% van de Zuid-Koreaanse ODA naar Afrika. Toch is dit een belangrijke stijging ten opzichte van 2003, toen dit maar 7% was. De zoektocht naar grondstoffen en landbouwgrond is hiervoor opnieuw de belangrijkste drijfveer. Daarnaast beschouwen ook de Zuid-Koreanen Afrika steeds meer als een interessante exportmarkt en door de noodzaak aan infrastructuur wordt het continent ook interessant voor Zuid-Koreaanse bouwbedrijven. De Zuid-Koreaanse hulp is nog altijd sterk gebonden aan Zuid-Koreaanse bedrijven, nog veel sterker dan de Japanse hulp in het verleden. In navolging van de Chinezen, Indiërs en Japanners hebben de Zuid-Koreanen nu ook een eigen forum opgebouwd om het bilaterale overleg met Afrikaanse landen te versterken. Tot nu toe zijn er al twee Zuid-Koreaanse-Afrikaanse fora gehouden, in 2006 en 2009. Het Zuid-Koreaanse-Afrikaanse Plan voor Economische Samenwerking (KOAPEC) geeft een idee van de doelen van de Zuid-Koreaanse economische ontwikkelingshulp. Het Actieplan van 2009-2010 wil de samenwerking tussen Afrika en Zuid-Korea versterken voor de opbouw van infrastructuur en de ontginning van natuurlijke rijkdommen, twee aspecten die als noodzakelijk worden gezien voor duurzame economische groei. In die context zou financiering worden verstrekt voor transport, telecommunicatie, hygiëne, energie en duurzame grondstoffenontginning. Ongeveer 800 miljoen dollar financiële steun zal vrijgemaakt worden voor Angola, Ghana, Madagaskar, Mozambique, Senegal, Tanzania, Nigeria en Egypte.

Samengevat kunnen we stellen dat er grote gelijkenissen bestaan tussen de Zuid-Koreaanse en de Japanse hulp, behalve wat de omvang en de gebondenheid van de hulp betreft. Die gelijkenissen blijken ook uit Tabel 2, die de ODA-stromen van Japan en

Zuid-Korea vergelijkt met het DAC-gemiddelde op basis van de CRS-statistieken van de OESO. Terwijl de meeste studies⁴⁸ maar een beperkte correlatie kunnen vaststellen tussen hulp en internationale investeringen, is deze band voor de Japanse en Zuid-Koreaanse hulp heel duidelijk. Voorlopig is dit effect nog sterker voor Zuid-Korea dan voor Japan. In de meeste andere DAC-landen zijn hulp en investeringen niet complementair, maar vult hulp net de leemte die ontstaat door het gebrek aan buitenlandse investeringen. De Aziatische DAC-leden gebruiken hun hulp wel in de voorhoede van economische investeringen. Ze zien dit ook niet als een misbruik van de hulp, maar geloven dat deze koppeling de weg effent voor verdere particuliere financieringsstromen die een positief effect zullen hebben voor het partnerland.

Tabel 2: ODA-stromen van Japan,Zuid-Korea en het DAC

2010	DAC-gemiddelde	Japan	Zuid-Korea
ODA (miljard \$)	5,35	11,05	1,17
ODA/BBP	0,32%	0,2%	0,13%
Bilateraal aandeel	71%	66%	77%
% Afrika	32%	25,7%	15%
% Azië	27%	46%	65%
% economische projecten	17%	40%	45%
% sociale projecten	40%	25%	40%
% programmahulp	4%	7%	0%
Giften / ODA-lening (2009)	85% / 15%	40%/ 60%	26% / 74%
Gebonden hulp	8% (2008)	? 8% (2008)	97% (2008)

Bron: CRS-databank van de OESO

Kunnen Japan en Zuid-Korea een brug vormen tussen botsende visies op ontwikkelingssamenwerking?

Tabel 3 geeft een overzicht van de gelijkenissen en verschillen tussen de westerse DAC-leden, de oosterse DAC-leden en de groei landen. Op basis van hun ontwikkelingsmodel lijken Japan en Zuid-Korea goed geplaatst om op te treden als bemiddelaar tussen de westerse DAC-leden en de groei landen. Het Japanse model is immers zelf de stilzwijgende inspiratiebron geweest voor zowel de Indiase als de Chinese hulp. De investeringen van die twee landen vormen een hervatting van Japans langlopende voorkeur voor infrastructuurontwikkeling, handel en economische groei. De tabel biedt slechts een vereenvoudigde voorstelling van de realiteit, want de groepen vormen geen homogene gehelen. De tabel vergelijkt vooral de ‘gemiddelde’ kenmerken van de donoren in de verschillende groepen.

Tabel 3: Gelijkenissen en verschillen tussen de donoren

	westerse DAC-leden	oosterse DAC-leden	Groeilanden
Relaties met Afrika	Veel landen met koloniale banden. Traditioneel toegespitst op Afrika.	Heel weinig. Pas na 2000 stilaan aanzienlijke stijging in financiering aan Afrika.	China/Rusland: belangrijke relaties tijdens Koude Oorlog. Andere landen: weinig.
Reden van hulp	Politieke invloed. Koloniale schuld. Economisch belang zwart-Afrika blijft beperkt.	Noodzakelijk voor groei en stabiliteit. Afrika heeft klein maar groeiend economisch belang.	Noodzakelijk voor groei en stabiliteit. Afrika heeft al groot belang voor China en India.
Basisprincipe van hulp	Hulp moet sociale voorzieningen en instellingen versterken en een stabiele democratische samenleving uitbouwen.	Hulp moet economische groei versterken, zowel in donor- als partnerland.	Hulp moet economische groei versterken, zowel in donor- als partnerland.
Gebonden hulp	Aanzienlijke afname sinds de Verklaring van Parijs. Hulp moet losstaan van commerciële overwegingen.	Moet afnemen, maar blijft zowel in Japan als Zuid-Korea in realiteit bestaan.	Essentieel onderdeel van win-winpartnerschap.
Rol van donor in partnerschap	Principe: afstemming op partnerland. Realiteit: sturende rol spelen.	Ontwikkelingservaringen delen – langetermijnvoordeel.	Ontwikkelingservaringen delen via wederzijdse winst op vrij korte termijn.
Rol infrastructuurprojecten	Vooral aandacht voor sociale infrastructuur, via programma's.	Vooral economische infrastructuur, via projecten.	Vooral economische infrastructuur, via projecten.
Inmenging in interne aangelegenheden	Voorwaarden blijven politieke realiteit, ondanks aandacht voor eigenaarschap en afstemming.	In principe niet, tenzij in gevallen van nucleaire proliferatie of territoriale bedreiging (Japan).	Neen Ideologische basis = principes van Bandung uit 1955.
Principes van de Washingtonconsensus	Hebben principes vorm gegeven. Momenteel tanende maar nog altijd reële invloed	Eigen groeimodel volgde deze principes niet.	Eigen groeimodel volgde deze principes niet.
Verklaring van Parijs	Basisprincipes van ontwikkelingshulp. Uitvoering blijft gebrekkig.	Geleidelijke incorporatie van principes: armoedegericht en institutionele hervorming. Toch: eigenheid behouden!	Lid van de Verklaring van Parijs als ontvangende landen. In Busan verkregen dat principes gelden op vrijwillige basis.
Instellingen verantwoordelijk voor ontwikkelingssamenwerking	Ontwikkelingshulp zo onafhankelijk mogelijk. Dit is echter niet de politieke realiteit.	Hulp is deel van buitenlands en economisch beleid. Zuid-Korea: tweedeling (lening – giften). Japan: vroeger tweedeling maar recente hervorming.	Hulp is deel van buitenlands en economisch beleid. Meestal erg complex: ministeries, staatsbanken en fondsen. Geen eigen departement voor ontwikkelingshulp (behalve Brazilië).

Wat kunnen de groeilanden leren van het Japanse en Zuid-Koreaanse ontwikkelingsbeleid?

Een eerste belangrijke inspiratiebron zouden de hervormingen van de Japanse ontwikkelingssector kunnen zijn. Japans oorspronkelijke model met een duale taakverdeling tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en de EXIM-bank was

immers het model waarop veel groeilanden hun eigen ontwikkelingssector hebben geënt. De hervorming van 2008, waarbij het JICA de verantwoordelijkheid kreeg over alle hulpmodaliteiten om zo de efficiëntie van de hulp te verhogen, zou opnieuw een voorbeeld kunnen zijn voor de rest van de groeilanden. Veel groeilanden kampen immers met gelijkaardige coördinatieproblemen. Een eerste stap zou erin kunnen bestaan dat Zuid-Korea dit model overneemt. Ook in India en Brazilië lijkt zo'n hervorming haalbaar, omdat dit debat er al gevoerd wordt als gevolg van coördinatieproblemen tussen de verschillende instellingen. Het Braziliaans ontwikkelingsagentschap (ABC) lijkt al gedeeltelijk op de nieuwe institutionele structuur van het JICA en ook in India zijn al verschillende pogingen ondernomen om de verschillende modaliteiten te centraliseren. Een andere belangrijke hervorming is de geleidelijke invoering van sociale overwegingen in de economische hulp. Zo werd de Japanse hulp na de peer evaluation van 2003 meer gericht op armoedebestrijding en de Millenniumdoelstellingen. Dit heeft de economische hulp van Japan toch een iets menselijker gelaat gegeven.

De druk vanuit het DAC voor meer duurzaamheid bij het uitschrijven van leningen en de stappen die Japan zet om die duurzaamheid te garanderen, vormen ook een evolutie die nuttig kan zijn voor groeilanden, die net als Japan en Zuid-Korea veel baat hebben bij de duurzame terugbetaling van de leningen die ze hebben uitgeschreven. Verder is Japan erin geslaagd om zijn hulp in grote mate te ontbinden, zonder hierdoor de aandacht voor zijn economisch eigenbelang te verliezen. Voorlopig zijn er nog grote economische verschillen tussen China en Japan en gaat het ontbinden van de hulp hierdoor in tegen de Chinese belangen. Maar de Japanse evolutie toont aan dat daar op termijn verandering in kan komen. Japan heeft ook al veel ervaring bij het opbouwen van driehoekssamenwerking, waarbij het samen met een groeiland projecten uitvoert. Die ervaring kan van pas komen wanneer de samenwerking met China en India wordt versterkt.

Ook de westerse landen kunnen lessen trekken uit de ervaringen van Japan en Zuid-Korea. Waar het DAC door de jaren heen ervaring heeft opgebouwd op het vlak van de harmonisering van de hulp in het kader van de nieuwe hulpbenadering en ook het belang van goed werkende instellingen heeft ontdekt, hebben Zuid-Korea en Japan meer recente ontwikkelingservaring in het uitwerken van actieplannen, het beheren van een industrieel, handels- en investeringsbeleid en het kanaliseren van hulp voor de expansie van die sectoren. Ten eerste relativeert het ontwikkelingsproces dat Japan en Zuid-Korea hebben doorgemaakt het belang van de principes van de Washingtonconsensus. De Aziatische DAC-landen zouden er bijvoorbeeld voor kunnen zorgen dat bepaalde ontwikkelingsideeën opnieuw uit de taboesfeer worden gehaald. Het gaat daarbij vooral om maatregelen die niet stroken met de Washingtonconsensus, zoals staatsbanken, het afschermen van jonge industrieën, imports substitutie of nationalisering. Daarnaast spitsen Japan en Zuid-Korea zich ook toe op sectoren die tot voor kort in de vergeethoek van de westerse hulp waren beland, zoals economische infrastructuur. De westerse hulp zou ook de rol van handel als motor van ontwikkeling verder kunnen benadrukken. De Japanse analyse dat partnerlanden nauwer betrokken worden en meer eigenaarschap verwerven door te kiezen voor leningen in plaats van giften, levert ook stof tot nadenken. Als laatste kunnen we opmerken dat de Japanse hulp benadrukt dat principes als inclusiviteit ook hun beperkingen hebben. Vaak is immers een afweging nodig tussen een brede dekkingsgraad en een diepgaande aanpak.

Toch zijn er ook nog altijd enkele belangrijke problemen. Ten opzichte van het Westen ontstaat de vraag of het principe van non-interventie waar de Aziatische DAC-landen aan vasthouden, wel te verzoenen valt met de Verklaring van Parijs. Ondanks grote beloften blijven Zuid-Korea en Japan in alle evaluaties van de uitvoering van de nieuwe hulpbenadering achteraan bengelen binnen de groep van de DAC-donoren. De oorzaak hiervan ligt veel dieper dan enkel een gebrekkige uitvoering, maar gaat over botsende waarden en normen. Er zijn niet alleen verschillende meningen over de rol van het opleggen van voorwaarden en inmenging in het bestuur van partnerlanden, maar ook fundamentele concepten als goed bestuur krijgen een verschillende invulling. Zo stelde de Japanse ambassadeur in Mozambique dat de Europeanen altijd geloven dat de Japanners dubbele normen hanteren wanneer ze aan de ene kant over goed bestuur praten en aan de andere kant hun bedrijven onder de tafel steunen. “We zijn inderdaad pragmatischer dan de Europese partners wanneer het gaat over goed bestuur”, aldus de ambassadeur⁴⁹.

De moeizame integratie van de Aziatische DAC-leden legt die onuitwisbare culturele verschillen tussen Oost en West bloot. Waarom heeft Zuid-Korea het Japanse ontwikkelingsmodel overgenomen en niet dat van de VS of de Europese landen? Natuurlijk zorgt de geografische ligging en de gemeenschappelijke geschiedenis voor een specifieke band tussen beide landen. Maar het waren wel de Verenigde Staten en niet Japan die jarenlang Zuid-Korea's belangrijkste donor zijn geweest. Het land heeft dus voldoende contact gehad met het westerse donormodel. Doordat ook andere regionale burens als China, India en Thailand een soortgelijk model blijven volgen en andere groeilanden als Brazilië en Rusland veel dichterbij de westerse donorprincipes staan, kunnen we toch vermoeden dat we wel degelijk kunnen spreken van een Aziatisch cultureel onderbouwd model. Daarnaast zijn er ook grote verschillen in de beweegredenen voor de hulpverlening tussen Oost en West. Zowel de Aziatische DAC-leden als de groeilanden zijn vooral donor geworden uit noodzaak, om de groei van hun land te garanderen en de interne stabiliteit te verzekeren. Daarom is het voor hen ondenkbaar om de hulp los te koppelen van de binnenlandse politieke en economische belangen. De derde wereld had voor de westerse landen nooit hetzelfde strategische belang, zelfs niet in volle Koude Oorlog. De belangrijkste drijfveren van de westerse hulp waren dan ook vooral het gevecht om invloedssferen in de periferie, gedreven door de dominotheorie en het inlossen van de koloniale schuld. Economisch gezien is het belang van de Afrikaanse landen in de decennia na de dekolonisatie echter verschrompeld.

Maar ondanks de culturele en historische banden is het ook voor de groeilanden niet vanzelfsprekend om samen te werken met Japan en Zuid-Korea. Ten eerste is het Aziatische model helemaal niet homogeen. Zo zijn Japan, Zuid-Korea, India en een aantal andere groeilanden in Azië bruisende democratieën, maar China kent nog altijd een sterk autoritair bewind. Ondanks de ideologische complementariteit vallen Japan en Zuid-Korea economisch niet te vergelijken met de groeilanden. Terwijl de beide DAC-leden intussen geïndustrialiseerde staten zijn geworden die de armoedegrade tot een minimum hebben kunnen terugdringen en een hoogtechnologische industrie hebben kunnen uitbouwen, blijven de meeste groeilanden jonge industriële reuzen met veel armoede en goedkope werkkrachten.

Toch kan die verscheidenheid ook een potentiële bron van samenwerking vormen. Doordat de hulp wordt gezien als een middel om de interne economische en politieke

belangen te vrijwaren, treden de groeilanden rechtstreeks met elkaar in concurrentie in een strijd om steeds schaarser wordende grondstoffen. Die context verschilt sterk van de 'broederlijke' poging tot donorharmonisering waar de westerse donoren met de Verklaring van Parijs naar streefden. Daarnaast worden hun relaties gekenmerkt door historische twisten. Zo verkeert China nog altijd in een constante staat van naoorlogse rivaliteit met Japan en India, die een eventuele samenwerking verder bemoeilijkt. En net als de Indiaas-Chinese oorlog in 1962 een einde maakte aan Nehru's hoop om een sterk Aziatisch front te vormen tegen de supermachten van de Koude Oorlog, lijkt onderlinge verdeeldheid en concurrentie tussen de groeilanden opnieuw te verhinderen dat er een gelijkaardig front ontstaat tussen de nieuwe ontwikkelingsactoren.

Het isolement van China tijdens de conferentie van Busan toont aan dat de westerse zachte macht bij het bepalen van het ontwikkelingsdiscours nog altijd erg groot is en dat groeilanden als Brazilië, Rusland en zelfs India tot op een zeker niveau bereid zijn om daarin mee te gaan. Voor India biedt dit zelfs de kans om zich te differentiëren in de concurrentie met China om de Afrikaanse belangen. Dit toont aan dat de groep van nieuwe ontwikkelingsactoren sterk versnipperd is en biedt de westerse donoren de kans om het debat te blijven sturen. De Aziatische DAC-leden kunnen daarbij helpen door de rol van commerciële belangen, economische infrastructuur en leningen een plaats te geven in de westerse hulparchitectuur. China is aan de andere kant ook niet gebaat met een strijd van allen tegen één en zal proberen te vermijden dat het geïsoleerd raakt. Enkel de toekomst kan uitwijzen wat het effect hiervan zal zijn voor de toekomstige integratie tussen de ontwikkelingsactoren.

[endnotes]

- 1 Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness (2011) *Outcome Document*. http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_EN.pdf, 20 januari 2011
- 2 Glennie, J. & A. Rogerson (2011) *Global reach is the prize at Busan*. ODI opinions 154, september 2011
- 3 Grant, Richard & Jan Nijman (2000) *The Global crisis in Foreign Aid*. Syracuse University Press, USA
- 4 Thorbecke, E. (2006). *The evolution of the development doctrine and the role of foreign aid, 1950-2005*. Research paper no. 2006/155, UNI WIDER.
- 5 Nissanke, M. (2010) *Reconstructing the Aid Effectiveness Debate*. In: *Foreign Aid for Development: Issues, Challenges, and the New Agenda*. Oxford: Oxford University Press, pp. 63-93.
- 6 Menocal, A.R. (2011) *Worth the risk? Smarter aid to promote country ownership*. ODI Opinions 158, November 2011
- 7 Cordella, T & G. Dell'Ariccia (2007) *Budget Support Versus Project Aid: A Theoretical Appraisal*. The Economic Journal 117, nr. 523: 1260–1279.
- 8 Koeberle S., Z. Stavreski & J. Walliser (2006) *Budget support as more effective aid?: recent experiences and emerging lessons*. World Bank Publications
- 9 Saidi M.D. & C. Wolf (2011) *Recalibrating Development Co-operation: How Can African Countries Benefit from Emerging Partners?* OECD Development Centre Working Papers
- 10 Riddell R. (2008) *Does Foreign Aid Really Work?* Oxford University Press, USA
- 11 De definitie van officiële ontwikkelingshulp (ODA) werd in 1972 vastgelegd door het DAC. Bij ODA moet er sprake zijn van een feitelijke subsidie door de overheid. Dit kan door giften of door concessionele leningen waarbij minstens een kwart van de financiering als gift wordt gerekend.
- 12 Manning R. (2006) *Will 'Emerging Donors' Change the Face of International Co-operation?* Development Policy Review 24, nr. 4: 371–385.
- 13 Kharas H. & N. Unger (2011) *A Serious Approach to Development: Toward Success at the High Level Forum on Aid Effectiveness in Busan, Korea*. Brookings, April 15
- 14 Cameron, G. (2011) *Emerging Africa: How 17 countries are leading the way*. African Affairs, 110: 305 -306.

- 15 Nossiter, A. (2011) *Portugal's Financial Crisis Leads It Back to Angola*. The New York Times, 19 november 2011, <http://www.nytimes.com/2011/11/20/world/africa/portugals-financial-crisis-leads-it-back-to-angola.html>, 24 januari 2012
- 16 Hyden, G. (2008) *After the Paris Declaration: taking on the issue of power*. Development Policy Review 26, nr. 3 (2008): 259–274.
- 17 Molenaers N., L. Cepinskas & B. Jacobs (2010) *Budget support and policy/political dialogue. Donor practices in handling (political) crises*. IOB Discussion Papers, 2010.
- 18 Rogerson, A. (2011) *Key Busan challenges and contributions to the emerging development effectiveness agenda*. ODI Background Note, November 2011
- 19 Addison T. & L. Scott (2011) *Linking Aid Effectiveness to Development Outcomes: A Priority for Busan*. UNU-Wider Helsinki Briefing, November 2011
- 20 Atwood, B. (2011) *Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness: the promise of Busan*. OESO, DSD
- 21 Zimmermann F. & K. Smith (2011) *More Actors, More Money, More Ideas for International Development Co-operation*. Journal of International Development 23, nr. 5: 722–738.
- 22 Woods N. (2008) *Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance*. International Affairs, 84, nr. 6: 1205–1221.
- 23 Ortiz I. (2007) *New Developments in South-South Cooperation: China ODA, Alternative Regionalisms*. International Development Economics Associates. http://www.networkideas.org/themes/world/aug2007/we22_New_Development, 20 januari 2011
- 24 McGee R. & I. García Heredia (2010) *'Paris in Bogotá: Applying the Aid Effectiveness Agenda in Colombia'*, IDS Working Papers, 2010 (2010), 01–43.
- 25 Brautigam, B (2011) *China's Development Aid in Africa. What, where and how much*. In: Rising China: Global Challenges and Opportunities. ANU epress.
- 26 Fitch Ratings (2011) *The Africa-China connection*. Special Report 28 December 2011
- 27 <http://www.bloomberg.com/news/2011-12-06/china-africa-fund-s-investments-not-as-easy-as-hoped-chief-executive-says.html>, 30/01/2012
- 28 <http://www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2011/dec/30/china-ethiopia-business-opportunities>, 30/01/2012
- 29 Mawdsley, E. & G. McCann (2011) *India in Africa: Changing Geographies of Power*. Pambazuka Press
- 30 Ayyar, V (2010) *India: an emerging donor? NORRAG News, September 2010*
- 31 Chanana, D. (2009) *India as an emerging donor*. Economic and Political Weekly, Vol. 44, No. 12.
- 32 <http://www.au.int/en/summit/AfricaIndia>, 30/01/2012
- 33 Kragelund, P. (2010) *The potential role of non-traditional donors' aid in Africa*. ICTSD series, issue Paper 11
- 34 Cabral, L. (2010) *Brazil: an emerging aid player*. ODI Briefing Papers 64, October 2010
- 35 Kragelund, P. (2010) *The potential role of non-traditional donors' aid in Africa*. ICTSD series, issue Paper 11
- 36 Walz J. & V. Ramachandran (2011) *Brave New World: A Literature Review of Emerging Donors and the Changing Nature of Foreign Assistance*. Centre for Global Development; Working Paper 273
- 37 Villanger, E (2007) *Arab foreign aid: disbursement patterns, aid policies and motives*. in Forum for Development Studies, xxxiv, pp. 223–256.
- 38 Glennie, J. (2011) *Who should lead the aid effectiveness debate in the future?* Speech at the first ODI Busan Debate, House of Commons, UK.
- 39 Hoewel trilaterale samenwerking ook perfect mogelijk is tussen ontwikkelingslanden, verwijzen donoren bijvoorbeeld in hun definitie van trilaterale samenwerking specifiek naar de groeilanden: <http://www.oecd.org/dataoecd/62/54/44652734.pdf>
- 40 Kumar, N. (2008) *South-South and Triangular Cooperation in Asia-Pacific: Towards a new paradigm in development cooperation*. Development Economics Working Papers
- 41 Grimm, S. (2011) *Transparency of Chinese Aid*. Centre for Chinese Studies. Stellenbosch
- 42 Killen, B. & A. Rogerson (2010) *Global Governance for International Development: Who's In Charge*. ODI Development Brief
- 43 Nissanke M. & A. M. Jerve, (2008). *Aid Effectiveness to Infrastructure: A Comparative Study of East Asia and Sub-Saharan Africa*. Framework Paper', JICA
- 44 OECD-DAC (2010) *Peer Review of Japan*
- 45 Lagerkvist J. & G. Jonsson (2011) *Foreign Aid, Trade and Development*, UI Occasional Paper 5.
- 46 Chun H.M, E.N. Munyi & H. Lee (2010) *South Korea as an emerging donor: Challenges and changes on its entering OECD/DAC*. Journal of International Development, 22, nr. 6: 788–802.
- 47 Kang S.J., H. Lee & B. Park (2010) *Does Korea follow Japan in foreign aid? Relationships between aid and foreign investment*. Japan and the World Economy
- 48 Kimura H. & Y. Todo (2010) *Is Foreign aid a vanguard of foreign direct investment? A gravity-equation approach*. World Development, 38, nr. 4: 482–497.
- 49 Lagerkvist J. & G. Jonsson (2011) *Foreign Aid, Trade and Development*, UI Occasional Paper 5.



Reeds verschenen MO* papers

2012

- mar 2012: Kan de politiek de ontwikkelingssamenwerking redden? (Alex Duncan en Gareth Williams)
- feb 2012: Wordt het precariaat een nieuwe sociale klasse? (Guy Standing)
- feb 2012: Waarheen met de revoluties in Egypte en Syrië? (Brigitte Herremans, Pieter Stockmans en Majd Khalifeh)

2011

- nov 2011: Kan armoede overwonnen worden? (Abhijit Vinayak Banerjee en Esther Duflo)
- nov 2011: Is India goed bezig? (Jean Drèze en Amartya Sen)
- nov 2011: Een keerpunt voor sociale bescherming wereldwijd? (Gijs Justaert en Bart Verstraeten)
- okt 2011: Heeft ontwikkelingshulp zijn tijd gehad? (Marcus Leroy)
- okt 2011: 7 billion: development disaster or opportunity? (Hania Zlotnik and Fred Pearce)
- sep 2011: Erkenning van de Palestijnse staat: een *game changer*? (Brigitte Herremans)
- jun 2011: Een uitweg uit de nieuwe voedselcrisis? (Saartje Boutsen)
- mei 2011: Is het einde van de bevolkingsgroei werkelijk in zicht? (Ronald C. Schoenmaeckers)
- apr 2011: Waarom gelijkheid beter is voor iedereen (Richard Wilkinson en Kate Pickett)
- mar 2011: Welke toekomst voor de ontwikkelingssamenwerking? (Nemat Shafik)
- feb 2011: Realiteit of mythe? Minerale rijkdom als motor van het geweld in het oosten van Congo (Rachel Perks en Koen Vlassenroot)

2010

- dec 2010: Heeft Congo kans van slagen? (Tom De Herdt, Kristof Titeca en Inge Wagemakers)
- nov 2010: Heeft de crisis het draagvlak van ontwikkelingssamenwerking ondermijnd? (Tom De Bruyn & Ignace Pollet)
- nov 2010: De laatste energiecrisis? Betekent piekolie het einde van de homo Petroliensis? (Elias Verbanck)
- sep 2010: Wat doet China in Afrika en Latijns-Amerika? (John Vandaele & Marc Vandepitte)
- sep 2010: De millenniumdoelstellingen: wachten op de grote doorbraak? (Lonne Poissonnier & Rudy De Meyer)
- jun 2010: Hoe goed zijn Brazilië, China en India in armoedebestrijding? (Emiel Vervliet)
- mei 2010: Why is poverty a human right crisis? (Irene Khan and Steven Vanackere)
- mei 2010: Wat is nu eigenlijk goed bestuur? (Emiel Vervliet)
- apr 2010: Is er Apartheid in het Heilige land? (Korneel De Rynck)
- mar 2010: Water zonder grenzen? Het regionaal belang van het Afgaanse water (Benjamin Sturtewagen)
- feb 2010: Wat met de Cubaanse revolutie na Fidel Castro? (Marc Vandepitte)
- feb 2010: Leidt klimaatverandering tot oorlogen? (Harald Welzer en Jamie Shea)
- jan 2010: Mogen we nog dieren eten in tijden van klimaat- en voedselcrisis? (Jonathan Safran Foer en Louise Fresco)

2009

- nov 2009: Spionage in het hart van Europa? (Kristof Clerix)
- nov 2009: Hebben de ngo's hun ziel verkocht aan de minister van Ontwikkelingssamenwerking? (Jean Reynaert en Patrick Develtere)
- okt 2009: Chaos in Afghanistan en Pakistan? (Ahmed Rashid en Jef Lambrecht)
- sep 2009: De 'Gele Reus' in ademnood? (Samia Suys)
- sep 2009: Is ontwikkelingshulp verantwoordelijk voor de armoede in Afrika? (Dambisa Moyo en Kumi Naidoo)
- jul 2009: Is dit de nieuwe kolonisering? (International Food Policy Research Institute, The Economist, vertaling Emiel Vervliet)
- jun 2009: Kan de G20 de wereld redden? (Emiel Vervliet)
- apr 2009: Hoezo, vrije meningsuiting? (Ruddy Doom en Sofie Van Bauwel)
- mar 2009: Hebben financiële speculanten 120 miljoen mensen honger laten lijden? (Peter Wahl, vertaling en samenvatting door Emiel Vervliet)
- mar 2009: What is the status of human rights in Iran? (Shirin Ebadi)
- feb 2009: Hoe zien wij Gaza? (Ruddy Doom en Simone Korkus)

2008

- dec 2008: Wat is waardig werk? (Emiel Vervliet)
- nov 2008: Betalen de armen de prijs van een slecht beleid? (Saar Van Hauwermeiren)
- okt 2008: Hoeveel armen zijn er nu eigenlijk? (Emiel Vervliet)
- okt 2008: Blinkt alle goud? (Catapa)
- jul 2008: Door welke lens kijken wij naar China? (Kristof Decoster)
- jun 2008: Heeft Congo iets aan zijn mijnen? (Raf Custers)
- jun 2008: Wie zorgt er voor een échte groene revolutie? (Jan Aertsen en Dirk Barrez)
- mei 2008: Kan onverschilligheid dodelijk zijn? (Forum for African Investigative Reporters - Vertaling en samenvatting: Emiel Vervliet)
- mar 2008: Levert de traditie de oplossing? (Bert Ingelaere)
- feb 2008: Kunnen boeren de wereld redden? (Saartje Boutsen)
- jan 2008: Neemt de inkomensongelijkheid in de wereld toe of af? (Emiel Vervliet)

2007

- dec 2007: Waar de kassa altijd rinkelt? (Internationaal Vakverbond, vertaling: Emiel Vervliet)
- dec 2007: Is er leven na Kyoto? (Simon Calcoen, Peter Tom Jones, Edith Vanden Brande en Alma De Walsche)
- okt 2007: Zijn de EPA's levensgevaarlijk? (Marc Maes)
- sep 2007: Ligt de Afrikaanse hemel in Barcelona? (Roos Willems, vertaling: Emiel Vervliet)
- jun 2007: Hoe erg is het klimaat eraan toe? (IPCC, vertaling: Emiel Vervliet)
- jun 2007: Redt de minister van Financiën het klimaat? (Ariel Verbruggen, vertaling: Emiel Vervliet)
- jun 2007: Viva el populismo? (Emiel Vervliet en Alma De Walsche)
- mar 2007: Veertig jaar bezetting - Hoe lang nog? (Ludo De Brabander & Brigitte Herremans)

2006

- dec 2006: Hoe geglobaliseerd is de islam? (Olivier Roy)
- dec 2006: Zit de Congolese toekomst in de grond? (Sara Frederix en John Vandaele)
- nov 2006: Helpt onze hulp tegen honger? (Saartje Boutsen en Jan Vannoppen)
- nov 2006: Wil China de wereld overheersen? (Jonathan Holslag)

Al deze MO*papers kunnen gratis gedownload worden op www.MO.be/papers