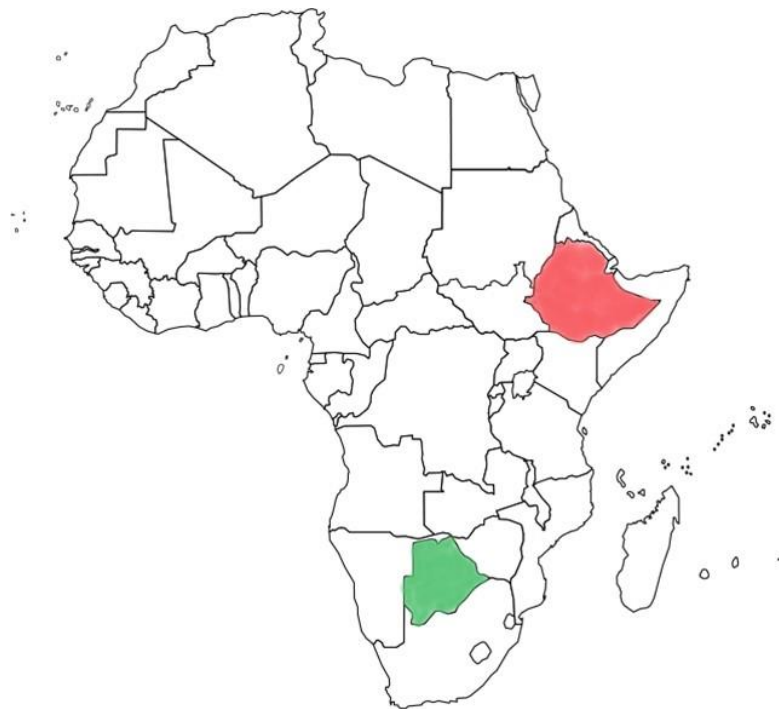




«Η επίδραση της αναπτυξιακής βοήθειας στους θεσμούς και τη διακυβέρνηση των χωρών της υποσαχάριας Αφρικής: οι περιπτώσεις της Αιθιοπίας και της Μποτσουάνας»



Πτυχιακή εργασία της φοιτήτριας Φαίδρας – Ρουμπίνης Βάκουλη

A.M.: 1342201200020

Επιβλέπων καθηγητής: Δ. Α. Σωτηρόπουλος

Σεπτέμβριος 2017

Περιεχόμενα

Εισαγωγή.....	3
Σκιαγράφηση των επιδράσεων της αναπτυξιακής βοήθειας: Θεσμοί και διακυβέρνηση	4
Αιθιοπία: Εκεί που η βοήθεια απέτυχε.....	10
Το success story της Μποτσουάνα.....	16
Συμπεράσματα και διδάγματα της εμπειρίας: Προτάσεις πολιτικής για τον 21 ^ο αιώνα.....	22
Βιβλιογραφία.....	27

Εισαγωγή

«Όσο κάνουμε τις καλές μας πράξεις, ας μην ξεχνάμε ότι η πραγματική λύση βρίσκεται σε έναν κόσμο στον οποίο η φιλανθρωπία θα είναι πλέον περιττή»

Chinua Achebe, Μυρμηγκοφωλιές στη σαβάνα

Πώς είναι δυνατόν κάτι που στοχεύει να βοηθήσει να καταλήγει τελικά στο αντίθετο αποτέλεσμα; Το ερώτημα αυτό απασχολεί την κοινότητα των δυτικών χωρών και των ΜΚΟ που προσφέρουν αναπτυξιακή βοήθεια προς τις αναπτυσσόμενες χώρες τουλάχιστον τις δύο τελευταίες δεκαετίες. Η βοήθεια, που ως στόχο της έχει την ανάπτυξη της χώρας που τη λαμβάνει και την αυτοδύναμη λειτουργία της μακροπρόθεσμα, φαίνεται ότι πολλές φορές δεν επιτυγχάνει το σκοπό τον οποίον έχει θέσει. Και αυτό δεν γίνεται πουθενά περισσότερο εμφανές απ' ότι στην αφρικανική ήπειρο, και συγκεκριμένα στην υποσαχάρια Αφρική. Δισεκατομμύρια αναπτυξιακής βοήθειας έχουν δοθεί στις χώρες της, ήδη από τη δεκαετία του 1950. Κι όμως, αυτές συνεχίζουν να αντιμετωπίζουν οξύτατα φαινόμενα ακραίας φτώχειας, με ελάχιστες ελπίδες για αυτοδύναμη ανάπτυξη στον ορίζοντα.

Στην παρούσα εργασία, θα υιοθετηθεί η ερευνητική υπόθεση των Acemoglu και Robinson¹ περί οικονομικής ανάπτυξης: ο παράγοντας ο οποίος οδηγεί τα έθνη σε ανάπτυξη είναι οι ανοιχτοί θεσμοί, τόσο οι οικονομικοί όσο και οι πολιτικοί². Παρ' όλο που για τους συγγραφείς οι οικονομικοί θεσμοί έχουν κομβική σημασία για το αν μία χώρα θα είναι φτωχή ή πλούσια, πρωτοκαθεδρία έχουν οι πολιτικοί θεσμοί: είναι η πολιτική και οι πολιτικοί θεσμοί που καθορίζουν ποιούς οικονομικούς θεσμούς θεσπίζει μία χώρα. Για την παρούσα εργασία, υιοθετώντας το παραπάνω, επιτυχημένη θεωρείται η βοήθεια εκείνη, η οποία ωθεί τη χώρα που τη λαμβάνει προς την κατεύθυνση της ανάπτυξης ανοιχτών θεσμών. Υπό αυτό το πρίσμα, θα γίνει μία απόπειρα να διερευνηθεί εάν και κατά πόσο η αναπτυξιακή βοήθεια έχει καταφέρει να επηρεάσει τους θεσμούς των χωρών της υποσαχάριας Αφρικής, και σε ποια κατεύθυνση. Παράλληλα, θα εξεταστεί και η επίδραση της αναπτυξιακής βοήθειας στη διακυβέρνηση, ως απαραίτητο δομικό συστατικό των ανοιχτών πολιτικών θεσμών. Στο πρώτο μέρος της εργασίας θα επιχειρηθεί μία ευρύτερη θεώρηση των επιδράσεων στους θεσμούς και στη διακυβέρνηση των κρατών της υποσαχάριας Αφρικής, μέσω της επισκόπησης της βιβλιογραφίας και των σχετικών ερευνητικών προσεγγίσεων. Θα γίνει απόπειρα να εντοπιστούν και να εξηγηθούν

¹Acemoglu, Daron και Robinson, James A. (2013)

²Ανοιχτοί οικονομικοί θεσμοί, κατά τους Acemoglu και Robinson, είναι εκείνοι που επιτρέπουν και ενθαρρύνουν τη συμμετοχή της μεγάλης μάζας των πολιτών στις οικονομικές δραστηριότητες, ώστε να μπορούν να χρησιμοποιούν με τον καλύτερο δυνατό τρόπο το ταλέντο και τις δεξιότητές τους, αλλά και να κάνουν τις επιλογές που θέλουν. Συμπληρώνονται επίσης από τα εξής χαρακτηριστικά: προστασία της ατομικής ιδιοκτησίας, διασφάλιση ενός αμερόληπτου δικαστικού συστήματος, εγγύηση της ισότητας στις συναλλαγές και τις συμβάσεις, ελεύθερο πλαίσιο ίδρυσης νέων επιχειρήσεων, και ελευθερία επιλογής της σταδιοδρομίας από τους πολίτες. Ανοιχτοί πολιτικοί θεσμοί, οι οποίοι αποτελούν την προϋπόθεση των ανοιχτών οικονομικών θεσμών και τελικώς της ανάπτυξης, είναι εκείνοι οι πολιτικοί θεσμοί που είναι επαρκώς συγκεντρωτικοί και πλουραλιστικοί.

συγκεκριμένες επιδράσεις, καθώς και να συσχετισθούν με την ανάπτυξη ανοιχτών θεσμών. Ακολούθως, το κείμενο της εργασίας θα επικεντρωθεί σε δύο μελέτες περίπτωσης: σε αυτήν της Αιθιοπίας και σε αυτήν της Μποτσουάνας. Η πρώτη θα εξεταστεί υπό το πρίσμα της αποτυχίας της αναπτυξιακής βοήθειας να επηρεάσει προς την κατεύθυνση της εμπέδωσης ανοιχτών θεσμών, ενώ η δεύτερη υπό το πρίσμα της επιτυχίας της αναπτυξιακής βοήθειας να ενισχύσει την πορεία της χώρας προς τους ανοιχτούς θεσμούς και συνακολούθως προς την ανάπτυξη. Γενική παραδοχή θα αποτελέσει, πάντως, το γεγονός ότι η αναπτυξιακή βοήθεια επιδρά ευεργετικά μόνο στο πλαίσιο ενός ενάρετου κύκλου.

Για καθεμία από τις δύο υπό εξέταση περιπτώσεις θα γίνει αναφορά στο κοινωνικό και πολιτικό πλαίσιο της χώρας, το οποίο έχει καθοριστική σημασία στο πώς επιδρά τελικώς η αναπτυξιακή βοήθεια. Η διερεύνηση των δύο περιπτώσεων θα συμβάλει στο επόμενο τμήμα της εργασίας, τις προτάσεις πολιτικής. Εδώ θα γίνει απόπειρα να διατυπωθούν προτάσεις πολιτικής, τόσο για τις ίδιες τις χώρες όσο και για τους δωρητές βοήθειας, ως εν δυνάμει μέσα επίλυσης των προβλημάτων στην παροχή της, τα οποία θα έχουν σκιαγραφηθεί παραπάνω. Παράλληλα, θα παρουσιαστούν οι συγκεντρωτικές παρατηρήσεις, όπως αντλούνται από το κύριο μέρος της εργασίας, μαζί με διδάγματα για τη μελλοντική λειτουργία του συστήματος της αναπτυξιακής βοήθειας προς τις χώρες της υποσαχάριας Αφρικής.

Σκιαγράφηση των επιδράσεων της αναπτυξιακής βοήθειας: θεσμοί και διακυβέρνηση

Στο τέλος του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου η ξένη βοήθεια, όπως την γνωρίζουμε σήμερα, δεν υπήρχε. Ορισμένα μόνο μεμονωμένα προγράμματα ανθρωπιστικής βοήθειας είχαν οργανωθεί κατά τον δέκατο ένατο και το πρώτο μισό του εικοστού αιώνα. Ωστόσο, το δώρο των δημόσιων πόρων από μία κυβέρνηση σε μία άλλη -σημαντικού μεγέθους και με σταθερότητα σε βάθος χρόνου- με σκοπό τη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου στις χώρες που το λαμβάνουν ήταν κάτι το ανήκουστο. Γι' αυτό και ο Χανς Μοργκεντάου την χαρακτήρισε μία από «τις πραγματικές καινοτομίες τις οποίες η σύγχρονη εποχή έχει εντάξει στην πρακτική της εξωτερικής πολιτικής»³. Πώς ορίζεται όμως η ξένη βοήθεια; Σύμφωνα με τη Lancaster, ως ξένη βοήθεια ορίζεται μία εκούσια μεταφορά δημόσιων πόρων από μία κυβέρνηση σε μία άλλη ανεξάρτητη κυβέρνηση, σε μία ΜΚΟ ή σε έναν διεθνή οργανισμό, το 25% τουλάχιστον της οποίας είναι σε μορφή επιχορήγησης⁴ ενώ ένας από τους σκοπούς της οποίας είναι η βελτίωση της ανθρώπινης κατάστασης στην χώρα που τη λαμβάνει. Η αναπτυξιακή βοήθεια στον εικοστό πρώτο αιώνα δραστηριοποιείται σε περισσότερους τομείς και χώρες όσο ποτέ στο παρελθόν. Φαίνεται να είναι πανταχού παρούσα καθώς χρηματοδοτεί ένα ευρύ φάσμα προγραμμάτων: από προγράμματα ανοικοδόμησης και δανείων μικρής κλίμακας, μέχρι τη χρηματοδότηση κυβερνητικών προϋπολογισμών, οικονομικών μεταρρυθμίσεων και προγραμμάτων ελάφρυνσης χρέους. Δεν περιορίζεται όμως μόνο στην ενίσχυση του οικονομικού τομέα· ιδιαίτερα στις χώρες

³Lancaster (2007)

⁴Παρόμοιο ορισμό υιοθετεί και ο ΟΟΣΑ, υπό τον όρο Επίσημη Αναπτυξιακή Βοήθεια (Official Development Assistance).

της υποσαχάριας Αφρικής η αναπτυξιακή βοήθεια κατευθύνεται επίσης στην επιμόρφωση των πολιτικών κομμάτων και των μέσων ενημέρωσης, αλλά και στην τεχνική υποστήριξη της εκλογικής διαδικασίας, στην μεταρρύθμιση του δικαστικού τομέα, αλλά και στην ανάπτυξη της κοινωνίας πολιτών.

Μία πρακτική που ξεκίνησε ως προσωρινό διπλωματικό μέσο του ψυχρού πολέμου⁵ έχει σήμερα εξελιχθεί σε μία από τις μεγαλύτερες και πιο πολυδιάστατες μεταφορές πόρων στον κόσμο, ενώ στον εικοστό πρώτο αιώνα αποτελεί πλέον κανονιστική παραδοχή διεθνώς ότι οι κυβερνήσεις των πλούσιων χωρών οφείλουν να παρέχουν δημόσιους πόρους, ώστε να βελτιώσουν την ανθρώπινη κατάσταση στις φτωχές χώρες του πλανήτη. Το μέγεθος των ροών είναι εντυπωσιακό: οι συνολικές ροές ξένης βοήθειας από κυβερνήσεις προς κυβερνήσεις, προς ΜΚΟ και προς διεθνείς οργανισμούς ανέρχονται στο 1.6 τρις αμερικανικά δολάρια⁶, ενώ οι μεγαλύτεροι παίκτες στην σκηνή της διεθνούς βοήθειας είναι Διεθνείς Οργανισμοί όπως η Παγκόσμια Τράπεζα, το Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών για την Ανάπτυξη και μεμονωμένες χώρες -περίπου τριάντα-, με κυριότερες τις πλούσιες χώρες της Δύσης (Ηνωμένες Πολιτείες, Γαλλία, Γερμανία, Δανία) και την Ιαπωνία, ορισμένες πετρελαιοπαραγωγούς χώρες και πιο πρόσφατα αναπτυσσόμενες χώρες μεσαίου εισοδήματος όπως η Ινδία και η Κίνα. Η ξένη βοήθεια φθάνει στις χώρες υπό τη μορφή ρευστού, σε είδος, ή υπό τη μορφή ελάφρυνσης χρέους. Χρηματοδοτεί επενδυτικά προγράμματα και ερευνητικές δραστηριότητες, ανάγκες σχετικές με τον προϋπολογισμό και το ισοζύγιο πληρωμών, προγράμματα οικονομικής ή πολιτικής μεταρρύθμισης, τεχνική υποστήριξη και εκπαίδευση, καθώς και ανθρωπιστική βοήθεια στις περιπτώσεις φυσικών ή ανθρωπογενών καταστροφών.

Με ποιους τρόπους όμως η ξένη βοήθεια μπορεί να επιδράσει, ώστε να καταφέρει να επιτύχει το σκοπό της βελτίωσης της κατάστασης της χώρας που τη λαμβάνει; Η απάντηση είναι ότι επιτρέπει στην κυβέρνηση που τη λαμβάνει να επεκτείνει τις δραστηριότητες που υποστηρίζουν την επίτευξη των ίδιων των σκοπών της βοήθειας. Παράλληλα, τη βοηθά να επεκτείνει την ικανότητα της να αξιοποιήσει τους πόρους που ήδη κατέχει με αποτελεσματικότερο τρόπο, ενώ λειτουργεί ως κίνητρο ώστε οι παραλήπτες να δρουν με τρόπους που οι δωρητές θεωρούν επιθυμητούς και παραγωγικότερους, ή, αντίθετα, να αποθαρρύνουν αντιπαραγωγικές συμπεριφορές. Η περίπτωση της Μποτσουάνας, η οποία θα διερευνηθεί ενδελεχώς παρακάτω, δείχνει ότι όλα τα παραπάνω είναι δυνατόν να συμβούν σε μία Λιγότερο Ανπτυγμένη Χώρα⁷, και μάλιστα αφρικανική. Αποτελεί κοινή παραδοχή όμως ότι όσον αφορά στη συντριπτική πλειοψηφία της αφρικανικής ηπείρου τα παραπάνω αποτελούν, δυστυχώς, θεωρία.

Όταν το 1947 ξεκίνησε η υλοποίηση του Σχεδίου Μάρσαλ, του πρώτου επίσημου προγράμματος αναπτυξιακής βοήθειας στην ιστορία, σχεδόν άμεσα υπήρξαν ανησυχίες σχετικά με τις επιδράσεις που πιθανώς μεγάλα ποσά αναπτυξιακής βοήθειας θα είχαν στις

⁵Εμβριθέστερη ανάλυση της αναπτυξιακής βοήθειας ως εργαλείου εξωτερικής πολιτικής κατά τον Ψυχρό Πόλεμο στην Αφρική γίνεται στο Dunning (2004)

⁶Το ποσό αφορά το έτος 2004, την πιο πρόσφατη συνολική μέτρηση ξένης βοήθειας που είναι διαθέσιμη στο ευρύ κοινό.

⁷Μετάφραση του αγγλικού όρου Least Developed Country (LDC)

συμπεριφορές και τις αντιλήψεις των κυβερνήσεων που θα τα λάμβαναν. Ανησυχίες που αφορούσαν στην ευρωπαϊκή ήπειρο, μία ήπειρο που είχε το – σαφώς τιτάνιο – έργο της ανοικοδόμησης. Σε καμία περίπτωση όμως δεν υπήρχε ανάγκη να οικοδομηθούν εκ νέου θεσμοί και ικανότητες διακυβέρνησης, ανάγκη που φαινόταν αδήριτη δεδομένων των συνθηκών στην Αφρική.

Πολλές ερμηνείες έχουν δοθεί για την αποτυχία των περισσότερων χωρών της ηπείρου να επιτύχουν στην αναπτυξιακή τους πορεία: γεωγραφικοί λόγοι, η αποικιοκρατία, η 'εγγενής αδυναμία' των Αφρικανών να βελτιώσουν τη ζωή τους, οι εθνοτικές ομαδοποιήσεις και η απουσία ισχυρών, διαφανών και αξιόπιστων δημοσίων θεσμών. Η παρούσα ανάλυση θα διερευνήσει την επίδραση της αναπτυξιακής βοήθειας στους θεσμούς και τη διακυβέρνηση, ακολουθώντας την ερευνητική παραδοχή των Acemoglu και Robinson περί συσχέτισης ανοιχτών θεσμών και οικονομικής επιτυχίας των κρατών. Στο παρόν τμήμα της εργασίας, θα σκιαγραφηθούν πρώτα με σύντομο τρόπο οι προϋπάρχουσες δυσκολίες των περισσότερων χωρών της υποσαχάριας Αφρικής ως προς την οικοδόμηση ανοιχτών θεσμών και ικανής διακυβέρνησης, και στη συνέχεια θα διερευνηθούν οι τρόποι με τους οποίους η αναπτυξιακή βοήθεια και οι πολιτικές χορήγησής της έχουν επηρεάσει την προσπάθεια αυτή.

Αποτελεί κοινή παραδοχή ότι η κατάσταση στις χώρες της υποσαχάριας Αφρικής και η αδυναμία των περισσότερων από αυτές να ενταχθούν σε αναπτυξιακό μονοπάτι είναι πολυπαραγοντικό φαινόμενο. Η αναπτυξιακή βοήθεια, όποιες κι αν είναι οι φιλοδοξίες της, έχει σαφή και περιορισμένο ρόλο ως προς τη δυνατότητα να επιδράσει στους θεσμούς και τη διακυβέρνηση, και, σαφώς, δεν μπορεί να κατηγορηθεί για όλα τα δεινά. Υπάρχουν λοιπόν ορισμένες αιτίες πέραν της αναπτυξιακής βοήθειας που έχουν συμβάλει στην οικοδόμηση αδύναμων θεσμών και ανεπαρκούς συστήματος διακυβέρνησης. Η κρατική ικανότητα και οι θεσμοί διακυβέρνησης δεν έχουν υπάρξει ποτέ ιδιαίτερα ισχυροί στις χώρες της υποσαχάριας Αφρικής⁸. Μεταξύ εθνοτικών συγκρούσεων και αποικιακής κτήσης, ελάχιστα περιθώρια για την ανάπτυξή τους είχαν υπάρξει. Οι περισσότερες χώρες της υποσαχάριας Αφρικής είχαν μη καταρτισμένο ανθρώπινο δυναμικό, δημιουργώντας ακόμη ένα εμπόδιο στην προβληματική κατάσταση που παρουσιαζόταν, αυτό της ικανής στελέχωσης των όποιων θεσμών μπορεί να συγκροτούνταν. Παράλληλα, στις περισσότερες χώρες στις οποίες ένα κόμμα ήταν κυρίαρχο μετά την ανεξαρτησία, δεν είχε κανένα κίνητρο να ενισχύσει τους θεσμούς, καθώς με αυτόν τον τρόπο υπονόμει την κυριαρχία του. Οι παραπάνω δυσκολίες κατέστησαν σχεδόν αδύνατη τη δημιουργία πραγματικά εθνικών θεσμών, αντιπροσωπευτικών και ευαίσθητων απέναντι στο σύνολο του εκάστοτε έθνους. Δεύτερος και κρίσιμος παράγοντας είναι οι οικονομικές κρίσεις. Οι περισσότερες οικονομικές κρίσεις στην υποσαχάρια Αφρική παρουσιάστηκαν τη δεκαετία του 1980 λόγω των αναταραχών των διεθνών αγορών και των βίαιων αυξομειώσεων των τιμών των κύριων εξαγωγικών τους προϊόντων, του πληθωρισμού αλλά και της άρνησης πολλών κυβερνήσεων να προβούν σε δύσκολες δομικές μεταρρυθμίσεις. Οι οικονομικές κρίσεις επιβάρυναν σαφώς μία ήδη προβληματική κατάσταση. Τρίτο και τελευταίο επιβαρυντικό παράγοντα αποτελεί το γεγονός ότι το μεγαλύτερο ποσοστό της Αφρικής έχει βιώσει

⁸Bräutigam&Knack (2004)

πολιτική αστάθεια και πολέμους, συμπεριλαμβανομένων εμφυλίων πολέμων και βίαιων δικτατοριών. Σε αυτές τις συνθήκες πολιτικής αναταραχής, εάν οι θεσμοί δεν καταρρεύσουν εντελώς, λειτουργούν με μεγάλη δυσχέρεια και τελικώς αδυνατούν να χρηματοδοτήσουν την κρατική λειτουργία. Γίνεται σαφές από τα παραπάνω λοιπόν ότι δεν είναι μόνο η αναπτυξιακή βοήθεια που λειτουργεί επιβαρυντικά: σαφώς και οι περιορισμοί της γνώσης μας ως προς το τι απαιτείται για να υποστηριχθούν σύνθετες αλλαγές σε εντελώς διαφορετικές χώρες είναι πιθανόν να έχουν ολέθρια αποτελέσματα, αλλά οι περιορισμοί αυτοί επιδρούν σε ένα ήδη διαμορφωμένο, σύνθετο πλέγμα αιτίων και αποτελεσμάτων.

Η αναπτυξιακή βοήθεια όμως και ο τρόπος με τον οποίο αυτή διοχετεύεται στις χώρες της υποσαχάριας Αφρικής μπορεί να έχει ολέθρια αποτελέσματα όταν παραγνωρίσει το ευαίσθητο πλαίσιο στο οποίο επιδρά και ξεχάσει ότι όποιες παρεμβάσεις οφείλουν να γίνονται με χειρουργική ακρίβεια για να είναι πραγματικά ωφέλιμες. Οι επιδράσεις της αναπτυξιακής βοήθειας στους θεσμούς και τη διακυβέρνηση στην υποσαχάρια Αφρική μπορούν να διακριθούν σε τέσσερις ευρείες κατηγορίες: εφαρμογή project⁹ και προγραμμάτων, δημόσια πολιτική, οικονομικός προγραμματισμός, προϋπολογισμοί και φοροεισπρακτική ικανότητα και δημοκρατική διακυβέρνηση και λογοδοσία.

Η αναπτυξιακή βοήθεια στις χώρες της υποσαχάριας Αφρικής δίνεται κυρίως μέσω συγκεκριμένων project και ευρύτερων προγραμμάτων. Από τη δεκαετία του 1990 και μετά, τα προγράμματα αναπτυξιακής βοήθειας έχουν πολλαπλασιαστεί στις χώρες της υποσαχάριας Αφρικής: ολοένα και περισσότερες δωρητρίες χώρες και διεθνείς οργανισμοί είναι παρόντες. Καθώς κάθε ένα πρόγραμμα πρέπει να επιβλέπεται από την κυβέρνηση, η πολυδιάσπαση των δωρητών και των προγραμμάτων ασκεί ασυνήθιστα μεγάλη πίεση στις ήδη περιορισμένες δυνατότητες των κυβερνήσεων. Χαρακτηριστικό των παραπάνω αποτελεί το γεγονός ότι το 1997 στη Γκάνα¹⁰, μία από τις χώρες που λάμβαναν τα μεγαλύτερα ποσοστά βοήθειας, ανώτεροι κρατικοί λειτουργοί πέρασαν 44 εβδομάδες του έτους επιβλέποντας ή συμμετέχοντας σε επιχειρήσεις επίβλεψης project, εβδομάδες τις οποίες δεν μπόρεσαν να αφιερώσουν στις προτεραιότητες των ίδιων των υπουργείων τους. Ο πολλαπλασιασμός του κόστους των προγραμμάτων έχει ανάλογες επιπτώσεις. Σε άρθρο του, ο Morss¹¹ σχολιάζει τη 'θεσμική καταστροφή' που υπέστη το Μαλάουι προσπαθώντας να διαχειριστεί 188 project χρηματοδοτούμενα από 50 διαφορετικούς δωρητές. Η αναπτυξιακή προσπάθειά του περιορίστηκε στην απόπειρα εξυπηρέτησης των συνεχών και διαφορετικών αιτημάτων της μυριάδας δωρητών. Δεν είναι καθόλου δύσκολο λοιπόν να υποθέσει κανείς ποιες είναι οι επιπτώσεις της πολυδιάσπασης των project σε χώρες όπως η Ζιμπάμπουε (91 διαφορετικοί δωρητές το 1996), η Κένυα (2000 project χρηματοδοτούμενα από δωρητές το 1996), και η Τανζανία (1800 αυτόνομα project).

⁹Ως project ορίζονται συγκεκριμένα προγράμματα χρονικά και τοπικά, με συγκεκριμένους στόχους, ενώ ως προγράμματα ευρύτερα πλαίσια άρθρωσης project.

¹⁰Harry Sawyerr, USAID/AFR/SD, and USAID/Ghana, *Country-Led Aid Coordination in Ghana* (Paris: Association for the Development of Education in Africa, 1997)

¹¹Morss (1984)

Άμεση επίπτωση της πολυδιάσπασης είναι ότι συχνά, οι κυβερνήσεις αδυνατούν να επιβλέψουν τα project, κι έτσι οι δωρητές ή οι ΜΚΟ παρακάμπτουν την κυβέρνηση, λειτουργώντας εντελώς ανεξάρτητα, τόσο στην εφαρμογή, όσο και στις επιλογές πολιτικής. Το παραπάνω υποσκάπτει τόσο την ικανότητα του κράτους και των θεσμών να επιβλέπουν τη δράση των δωρητών εντός του εδάφους τους, όσο και την δυνατότητα των αδύναμων θεσμών να εξελιχθούν μαθαίνοντας από την εμπειρία της επίβλεψης και συγκρότησης project. Μία ακόμη επίπτωση της δράσης πολλών δωρητών σε μία χώρα είναι ο έντονος ανταγωνισμός για το ελάχιστο τεχνικά καταρτισμένο προσωπικό που διαθέτει η χώρα, αποσπώντας το συχνά από τα ίδια τα υπουργεία, υπονομεύοντας την προσπάθειά τους βραχυπρόθεσμα. Ο ανταγωνισμός αυτός δημιουργεί πικρία και χαμηλώνει το ηθικό σ' αυτούς που μένουν στις –χαμηλότερα αμειβόμενες- κυβερνητικές θέσεις. Τέλος, αποτελεί αδήριτο ανάγκη οι φτωχές χώρες της υποσαχάριας Αφρικής να εστιάσουν τους πόρους τους σε έναν μικρό αριθμό μεν, ωστόσο κριτικά σημαντικών δραστηριοτήτων. Η παρουσία των δωρητών και της αναπτυξιακής βοήθειας όμως δημιουργεί κίνητρα για την επέκταση των δραστηριοτήτων ώστε να ενταχθούν όλα τα προγράμματα τα οποία επιθυμούν να χρηματοδοτήσουν οι δωρητές, τα οποία όμως μπορεί να αντιμετωπίζουν ανάγκες πρωθύστερες ή που δεν έχουν εμφανιστεί ακόμη. Είναι σαφές ότι οι πολιτικές ελίτ έχουν ελάχιστα κίνητρα για να αλλάξουν μία κατάσταση στην οποία μεγάλα ποσά αναπτυξιακής βοήθειας γίνονται πρώτης τάξεως πόροι για τη χρηματοδότηση πελατειακών δικτύων και διαφθοράς από τα κυβερνητικά στελέχη.

Η υποκατάσταση του κρατικού μηχανισμού που παρατηρείται στην εφαρμογή αναπτυξιακών project και προγραμμάτων γίνεται εμφανής και στο πεδίο της παραγωγής δημόσιας πολιτικής. Όταν οι δωρητές καταφθάνουν σε μία χώρα της υποσαχάριας Αφρικής, συχνά έχουν προετοιμασμένα πλάνα δράσης και πολιτικής σε διάφορους τομείς, συγκεκριμένα σχέδια εφαρμογής τους, και συνήθως και το προσωπικό που θα τα εφαρμόσει. Η πρακτική αυτή μπορεί να επιταχύνει την αποτελεσματική εφαρμογή τους, υποσκάπτει ωστόσο την ικανότητα της χώρας να σταθεί στα πόδια της όσον αφορά την παραγωγή της δικής της δημόσιας πολιτικής. Η παραγωγή μίας πραγματικά εθνικής δημόσιας πολιτικής και η χάραξη της ίδιας αναπτυξιακής πορείας αποτελούν σημαντικότερους πυλώνες στην προσπάθεια της αναπτυξιακής βοήθειας να επιδράσει θετικά. Πουθενά δεν γίνεται αυτή η διαπίστωση εμφανέστερη παρά στην περίπτωση της Μποτσουάνας, η προσέγγιση της οποίας στο θέμα της χάραξης δημόσιας πολιτικής θα εξεταστεί αναλυτικότερα παρακάτω. Μόνο εάν μία χώρα θέσει η ίδια τους δικούς της στόχους, τις δικές της προτεραιότητες και όρους ως προς την ανάπτυξή της είναι δυνατόν να τους επιτύχει βιώσιμα και ίσως, στο μέλλον, με οικονομική ανεξαρτησία. Η υποκατάσταση της παραγωγής δημόσιας πολιτικής όσον αφορά την αναπτυξιακή βοήθεια έχει μόνο ένα αποτέλεσμα: τη διαιώνιση της οικονομικής εξάρτησης.

Ιδιαίτερη σημασία έχουν οι επιδράσεις του τρόπου που παρέχεται η αναπτυξιακή βοήθεια στον οικονομικό προγραμματισμό, τη συγκρότηση προϋπολογισμών και τη φοροεισπρακτική ικανότητα του κράτους. Οι δωρητρίες χώρες και οι διεθνείς οργανισμοί συχνά αποδεσμεύουν τη χρηματοδότησή τους προς τις χώρες της υποσαχάριας Αφρικής σύμφωνα με τα δικά τους οικονομικά έτη, και όχι με αυτά των χωρών που τη λαμβάνουν, αναγκάζοντας συχνά τα κοινοβούλια των χωρών να συντάσσουν και να ανασυντάσσουν τον

προϋπολογισμό περισσότερες της μίας φορές κατά τη διάρκεια του έτους. Η αναπτυξιακή βοήθεια δημιουργεί επίσης ένα κίνητρο υπέρ των ανεξέλεγκτων δημοσίων εσόδων: η σιγουριά ότι τα ελλείμματα του οικονομικού έτους θα καλυφθούν από την εξωτερική βοήθεια κάνει τις κυβερνήσεις να μην έχουν κανένα κίνητρο να περιορίσουν τα έξοδα του δημοσίου τομέα και να ξοδεύουν ασύστολα σε ορισμένες κατευθύνσεις. Οι δωρήτριες χώρες πολλές φορές συνδιαλέγονται άμεσα με τα υπουργεία τα οποία είναι επικεφαλής του τομέα για τον οποίον ενδιαφέρονται (π.χ. με τα υπουργεία υγείας για χρηματοδότηση κλινικών ή εμβολιασμών) συντελώντας έτσι στην πολυδιάσπαση του προϋπολογισμού: κομμάτια του προϋπολογισμού προετοιμάζονται σε διαφορετικά επίπεδα, από διαφορετικές υπηρεσίες της κυβέρνησης. Δεν αποτελεί σπάνιο φαινόμενο όμως και η απόσυρση δωρητριών χωρών ή οργανισμών, για οικονομικούς ή πολιτικούς λόγους¹². Η αδυναμία των κυβερνήσεων να προβλέψουν τα έσοδά τους υπονομεύει την ικανότητά τους να προγραμματίσουν τα έξοδά τους, ενώ η απότομη μείωση μπορεί να επιδράσει στην οικονομία ακριβώς όπως ένα εξωτερικό οικονομικό σοκ. Η παροχή 'δωρεάν' χρημάτων από μία ξένη κυβέρνηση ή διεθνή οργανισμό υπονομεύει και τη φοροεισπρακτική ικανότητα των κυβερνήσεων¹³. Εφόσον μεγάλο τμήμα της χρηματοδότησης της κυβέρνησης παρέχεται από εξωτερικές πηγές, μειώνονται σημαντικά τα κίνητρα για την συλλογή φόρων. Το παραπάνω έχει και βαθύτερες επιπτώσεις: δεν θεσμοποιείται ένα δίκαιο και αποτελεσματικό φορολογικό καθεστώς και υπονομεύεται η ανάπτυξη δημοκρατικών θεσμών, δεδομένου ότι η αντιπροσωπευτική διακυβέρνηση βασίζεται στην απόδοση φόρων¹⁴.

Σημαντικότερη απ' όλες τις προηγούμενες, κατά τη γράφουσα, είναι η επίδραση της αναπτυξιακής βοήθειας στη δημοκρατική διακυβέρνηση και τη λογοδοσία. Αποτελεί κοινή παραδοχή στη βιβλιογραφία ότι η εξωτερική αναπτυξιακή βοήθεια σε τόσο μεγάλα ποσά υπονομεύει τη δημοκρατική διακυβέρνηση και τη λογοδοσία. Για να μπορέσει μία χώρα να αναπτυχθεί οικονομικά, είναι αναγκαία η οικοδόμηση ανοιχτών πολιτικών θεσμών, όπως συμπεραίνουν οι Acemoglu και Robinson. Η παροχή αναπτυξιακής βοήθειας εξωγενώς, και μάλιστα σε τόσο μεγάλα ποσά, όπως συμβαίνει στις χώρες της υποσαχάριας Αφρικής, δημιουργεί λανθασμένες και τελικώς βλαπτικές σχέσεις λογοδοσίας. Όταν τα κρατικά έξοδα παρέχονται από εξωτερικές πηγές, η λογοδοσία αφορά, στην καλύτερη περίπτωση, τη σχέση μεταξύ της δωρητριας κυβέρνησης και της κυβέρνησης που λαμβάνει τη βοήθεια, ή μεταξύ μίας ΜΚΟ και των μελών της. Η λογοδοσία, όμως, αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την οικοδόμηση ανοιχτών θεσμών, και, όσον αφορά την κατανομή των φορολογικών εσόδων, είναι ένας από τους βασικούς τρόπους με τους οποίους μία κοινωνία μπορεί να ασκήσει πίεση ή να υποστηρίξει τη συνέπεια ή την αλλαγή των στόχων τους οποίους έχει θέσει μία κυβέρνηση. Όταν όμως τα έσοδα δεν εξαρτώνται από τους φόρους οι οποίοι έχουν συγκεντρωθεί από πολίτες και επιχειρήσεις, η κυβέρνηση δεν κινητοποιείται να λογοδοτεί προς τους πολίτες. Επιπλέον, όταν οι ροές βοήθειας είναι

¹²Οι περιπτώσεις κατά τις οποίες δωρητριες χώρες αποσύρονται από τη δέσμευσή τους για πολιτικούς λόγους αφορούν συνήθως τις περιπτώσεις εγκαθίδρυσης δικτατορικών ή αυταρχικών καθεστώτων, καθώς οι κυβερνήσεις των δωρητριών χωρών δεν θέλουν να ρισκάρουν την κατηγορία της χρηματοδότησης της καταπίεσης από το εσωτερική τους κοινή γνώμη.

¹³Bräutigam&Knack (2004)

¹⁴Moore (1998)

ανεπηρεάστες από τα αποτελέσματα που επιτυγχάνει μία κυβέρνηση, δεν δημιουργούνται κίνητρα για να βελτιώσει τις επιδόσεις της. Με βάση τα παραπάνω, η αναπτυξιακή βοήθεια επιδρά πολύ βαθύτερα απ' ό τι θα μπορούσε να φανταστεί κανείς: υπονομεύει την συμμετοχή, διαγράφει την όποια ιδιοκτησία των προγραμμάτων δημόσιας πολιτικής και καταργεί κάθε έννοια λογοδοσίας μεταξύ της ηγεσίας και των πολιτών.

Το επόμενο τμήμα της εργασίας θα διερευνήσει την εμφάνιση όλων αυτών των επιδράσεων της αναπτυξιακής βοήθειας σε δύο περιπτώσεις, της Αιθιοπίας και της Μποτσουάνας.

Αιθιοπία: Εκεί που η βοήθεια απέτυχε

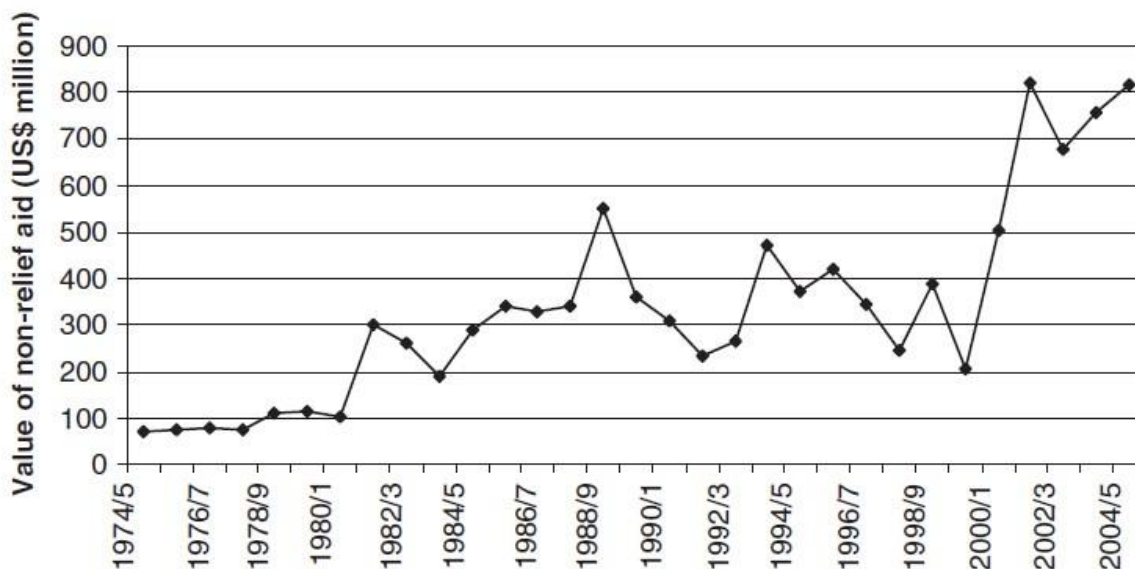
Η περίπτωση της Αιθιοπίας αποκτά ιδιαίτερο ενδιαφέρον κατά τη μελέτη της επίδρασης της αναπτυξιακής βοήθειας στους θεσμούς και τη διακυβέρνηση ως μία περίπτωση αποτυχίας της αναπτυξιακής βοήθειας να οδηγήσει τη χώρα σε αυτόνομο και βιώσιμο αναπτυξιακό μονοπάτι. Σκιαγραφώντας την παρούσα περίπτωση, θα καταστεί εμφανές ότι η αναπτυξιακή βοήθεια μπορεί να επιτελέσει το σκοπό της πραγματικά μόνον ως μέρος ενός *ενάρετου κύκλου*¹⁵.

Τα στατιστικά στοιχεία που αφορούν την Αιθιοπία είναι πράγματι εντυπωσιακά. Τα μεγαλύτερα ποσά αναπτυξιακής βοήθειας από τις χώρες του ΟΟΣΑ¹⁶ προς την αφρικανική ήπειρο δίνονται στην Αιθιοπία: σύμφωνα με τα στοιχεία του 2014-2015, η συνολική αναπτυξιακή βοήθεια που έλαβε η Αιθιοπία από τις χώρες¹⁷ της Επιτροπής Αναπτυξιακής Βοήθειας ανήλθε σε 1.916 δις αμερικανικά δολάρια, με αμέσως ακόλουθες την Κένυα με 1.6 δις και το Νότιο Σουδάν με 1.5 δις.

¹⁵Ορολογία των Acemoglu&Robinson, σς. 421-430

¹⁶Επίσημα στατιστικά της Επιτροπής Αναπτυξιακής Βοήθειας (Development Assistance Committee) του ΟΟΣΑ, διαθέσιμα στο https://public.tableau.com/views/AidAtAGlance/DACmembers?:embed=y&:display_count=no?&:showVizHome=no#1

¹⁷Οι χώρες που συνιστούν την ΕΑΒ (Development Assistance Committee–DAC, του ΟΟΣΑ) είναι η πλειοψηφία των ευρωπαϊκών χωρών, καθώς και η Αυστραλία, ο Καναδάς, η Ιαπωνία, η Κορέα, η Νέα Ζηλανδία, οι Ηνωμένες Πολιτείες και το Ηνωμένο Βασίλειο. Περισσότερα στο <http://www.oecd.org/dac/dacmembers.htm>



Ροές αναπτυξιακής βοήθειας προς την Αιθιοπία, 1974-2005

Πηγή: Whitfield (2009), σ.134

Η περίπτωση της Αιθιοπίας θεωρείται από πολλούς ως ένα θαύμα της αναπτυξιακής βοήθειας, τόσο λόγω του μεγέθους των ροών όσο και λόγω των βελτιώσεων που έχουν παρατηρηθεί σε πραγματικό χρόνο σε ορισμένους τομείς. Είναι σαφές ότι έχουν επέλθει σημαντικές αλλαγές σε θετική κατεύθυνση μετά την αύξηση της βοήθειας στο τέλος της δεκαετίας του 1990, ιδιαίτερα στο πεδίο της ανταπόκρισης σε ανθρωπιστικές κρίσεις, οι οποίες φαίνεται ότι είναι αρκετά συχνές στη χώρα. Ωστόσο, τα χρήματα της αναπτυξιακής βοήθειας στην περίπτωση της Αιθιοπίας ελάχιστα έχουν υποστηρίξει την οικοδόμηση ανοιχτών θεσμών, ώστε να μπορέσει η χώρα να εισέλθει σε μία σταθερή, βιώσιμη και αυτοδύναμη πορεία οικονομικής ανάπτυξης. Αντίθετα, οι -σε μεγάλο βαθμό- κλειστοί θεσμοί της χώρας και η κυριαρχία του κυβερνώντος κόμματος επί αυτών έχουν επιτρέψει τη διοχέτευση της αναπτυξιακής βοήθειας επιλεκτικά χρηματοδοτώντας φαινόμενα παθογένειας όπως η διαφθορά και η διόγκωση των στρατιωτικών εξοπλισμών.

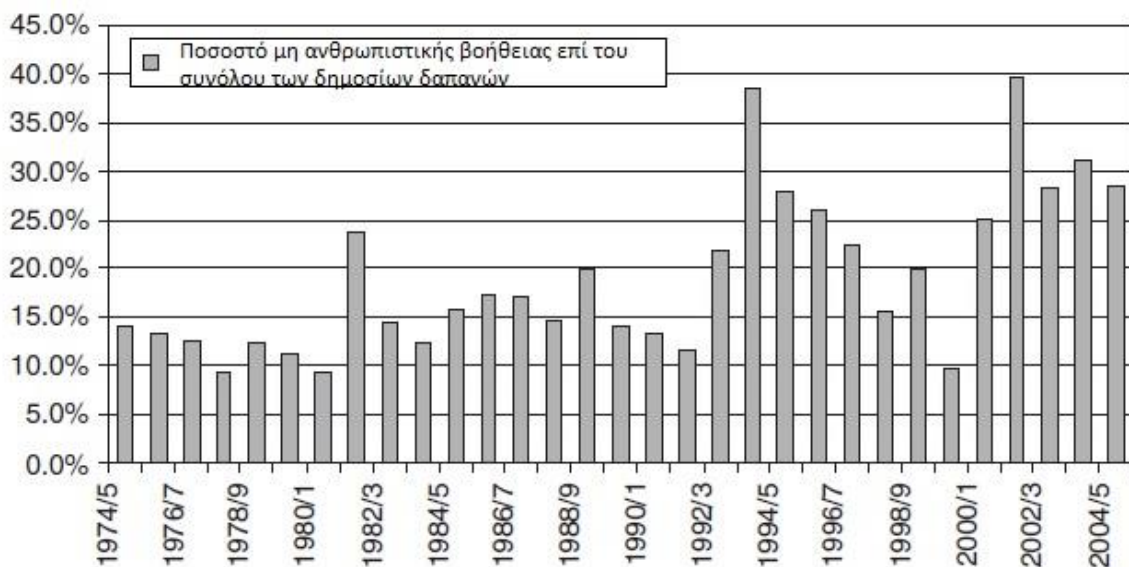
Η Αιθιοπία ξεκίνησε να λαμβάνει αναπτυξιακή βοήθεια κατά τη δεκαετία του 1950, ούσα μία από τις πρώτες χώρες της περιοχής. Κατά τη διάρκεια των δεκαετιών του 1960 και του 1970 η βοήθεια αυξήθηκε αργά αλλά σταδιακά, έως την επανάσταση του 1974 από το Derg¹⁸ και τον Μενγκίστου, και τον διωγμό του αυτοκράτορα Χαϊλέ Σελασιέ. Η εξωτερική αναπτυξιακή βοήθεια συνεχίστηκε κατά τη διάρκεια της δικτατορίας, έως δηλαδή και το 1989, ωστόσο με σημαντική μείωση, αφού οι δυτικοί δωρητές δυσκολεύονταν να υποστηρίξουν και να συσχετισθούν ανοιχτά με την μαρξιστική ιδεολογία που είχε υιοθετήσει το κράτος¹⁹, την ευθυγράμμισή του με τη Σοβιετική Ένωση και τον αυταρχικό

¹⁸Derg σε μία από τις τοπικές διαλέκτους της Αιθιοπίας σημαίνει συμβούλιο, και είναι ο όρος της καθομιλουμένης για την μαρξιστική-λενινιστική στρατιωτική δικτατορία την οποία επέβαλε ο Μενγκίστου Χαϊλε Μάριαν, υποστηριζόμενος από τη Σοβιετική Ένωση.

¹⁹Πρέπει να σημειωθεί ότι το ψυχροπολεμικό κλίμα ενέτεινε κατά πολύ τις αντιθέσεις μεταξύ των δύο μπλοκ, εξ ου και ο δισταγμός των δυτικών.

χαρακτήρα του καθεστώτος²⁰. Μετά τον παρατεταμένο εμφύλιο πόλεμο που ακολούθησε και οδήγησε στην πτώση του Derg και την σύσταση της παρούσας κυβέρνησης, η αναπτυξιακή βοήθεια ξεκίνησε και πάλι να αυξάνεται, διακοπτόμενη ωστόσο το 1998 κατά τον πόλεμο μεταξύ της Αιθιοπίας και της Ερυθραίας. Οι ξένοι δωρητές και πάλι θέλησαν να αποφύγουν το χαρακτηρισμό ότι χρηματοδοτούσαν με έμμεσο τρόπο στρατιωτικές δαπάνες, περιορίζοντας τη βοήθειά τους σε καθαρά ανθρωπιστικές ανάγκες. Αυτού του είδους η αντιμετώπιση δημιούργησε την εντύπωση στην αιθιοπική πλευρά ότι οι δωρητές αποτελούν αφερέγγυους εταίρους, προδιάθεση η οποία συνεχίζει μέχρι και σήμερα. Το 2000, οπότε και επανεγκαθιδρύθηκε η ειρήνη, οι ροές αναπτυξιακής βοήθειας αυξήθηκαν ριζικά, διπλασιαζόμενες στην περίοδο από το 2000 έως το 2004. Οι ροές αναπτυξιακής βοήθειας έχουν συνεχίσει αυξανόμενες έως και σήμερα, με ένα μικρό διάλειμμα το 2005· μετά τις εθνικές εκλογές, οπότε και ακολούθησαν αναταραχές, διακόπηκε η άμεση υποστήριξη του προϋπολογισμού από τους περισσότερους δωρητές, φοβούμενοι την κατεύθυνση προς την οποία θα διοχετεύονταν τα χρήματα από την κυβέρνηση.

Τα σχετικά χαμηλά ποσοστά εξωτερικής αναπτυξιακής βοήθειας από το 1950 έως και το 1990, εκτός από τις πολιτικές συνθήκες, μπορούν να αποδοθούν και στην απουσία οποιασδήποτε αποικιοκρατικής εμπειρίας της χώρας και σύνδεσης με κάποια αποικιοκρατική δύναμη, η οποία θα ενδιαφερόταν να παράσχει τέτοιου είδους χρηματοδότηση. Συνολικά, το ποσοστό συμβολής της αναπτυξιακής βοήθειας στις αιθιοπικές κυβερνητικές δαπάνες έχει κυμανθεί από το 25 έως το 40%, ενώ τα στοιχεία των περισσότερων ερευνητών δείχνουν ότι κατά την τελευταία δεκαετία παρουσιάζεται σημαντική τάση αύξησης. Η Αιθιοπία φαίνεται να εισέρχεται σε έναν φαύλο κύκλο εξάρτησης από την αναπτυξιακή βοήθεια.



Συνολικό ποσοστό αναπτυξιακής βοήθειας % των δαπανών στην Αιθιοπία, 1974-2005

Πηγή: Whitfield (2009), σ. 136

²⁰Στο «Ethiopia: Retaining sovereignty in aid relations», στο Whitfield, Lindsay (ed), The Politics of Aid: African Strategies for Dealing with Donors

Η δομή του πεδίου των δωρητών αναπτυξιακής βοήθειας προς την Αιθιοπία διαμορφώνεται ως εξής: 45% της εξωτερικής βοήθειας προέρχεται από δωρήτριες χώρες, με σημαντικότερες τις Η.Π.Α., την Ιταλία, τον Καναδά, τη Γερμανία, την Ολλανδία, τη Νορβηγία και την Ιρλανδία, ενώ το 55% προέρχεται από διεθνείς οργανισμούς, όπως η Παγκόσμια Τράπεζα, η UNICEF, το Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών για την Ανάπτυξη, η Ευρωπαϊκή Ένωση και η Αφρικανική Αναπτυξιακή Τράπεζα. Ενδεικτικό του μεγέθους των αναγκών της χώρας αποτελεί το γεγονός ότι είναι μία από τις ελάχιστες χώρες της ηπείρου που συνεχίζει να λαμβάνει σε σταθερή βάση διατροφική υποστήριξη σε είδος, με περίπου το ένα τρίτο της συνολικής βοήθειάς της να χορηγείται υπό αυτήν τη μορφή²¹. Την τελευταία πενταετία, μετά τη σχετική προσέγγιση της αιθιοπικής κυβέρνησης, έχει επιτευχθεί και υποστήριξη από μη παραδοσιακούς δωρητές, με σημαντικότερο την Κίνα, καταφέροντας με αυτόν τον τρόπο να λάβει αναπτυξιακή βοήθεια με λιγότερες προϋποθέσεις ως προς τις δημόσιες πολιτικές που οφείλει να εφαρμόσει σε αντάλλαγμα. Τα παραπάνω καταδεικνύουν λοιπόν ότι δεν κυριαρχεί ένας ή περιορισμένοι δωρητές, όπως παρατηρείται σε άλλες χώρες της υποσαχάριας Αφρικής, αλλά επικρατεί πολυδιάσπαση των δωρητών, γεγονός που προκαλεί πληθώρα προβλημάτων, τα οποία θα σκιαγραφηθούν παρακάτω.

Ένα από τα προβλήματα που έχει αντιμετωπίσει η Αιθιοπία κατά τη διάρκεια της μακράς ιστορίας της ως λήπτριας εξωτερικής βοήθειας, όπως φάνηκε από τη σύντομη ιστορική αναδρομή, είναι η ασταθής παροχή βοήθειας, κυρίως εξαρτώμενη από τις πολιτικές συνθήκες που επικρατούσαν στη χώρα. Σαφώς η αστάθεια στην παροχή βοήθειας δεν αποτελεί πλέον πρόβλημα, με την Αιθιοπία να αποτελεί το μεγαλύτερο πρόγραμμα πολλών διεθνών οργανώσεων, έθεσε ωστόσο τα θεμέλια τόσο ως προς την αποτελεσματικότητα, όσο και ως προς την εμπιστοσύνη προς τους δωρητές από την αιθιοπική πλευρά. Η αστάθεια φαίνεται να προκαλεί το εξής φαινόμενο: η κυβέρνηση μαθαίνει να λειτουργεί ανεξάρτητα από τις ροές αναπτυξιακής βοήθειας στην μόνη χρονική στιγμή κατά την οποία αυτό είναι αρνητικό: όταν αυτή είναι απαραίτητη και χρήσιμη, δηλαδή στα πρώιμα στάδια της ανάπτυξης. Σαφώς αυτό θα αποτελούσε ένα πρόβλημα διαχειρίσιμο και από τις δύο πλευρές, εάν δεν εντασσόταν στο ευρύτερο πλαίσιο μίας αυταρχικής και συγκεντρωτικής κυβέρνησης.

Οι πολιτικοί θεσμοί της χώρας τυπικά λειτουργούν ως πολυκομματικά κοινοβούλια στο ομοσπονδιακό και στο περιφερειακό επίπεδο. Αυτό ωστόσο δεν σημαίνει ότι στη χώρα υφίσταται ένα μακροχρόνιο δημοκρατικό ομοσπονδιακό σύστημα· μία κοντινότερη εξέταση σκιαγραφεί μία χώρα που στην καλύτερη περίπτωση βρίσκεται σε μετάβαση προς τους ανοιχτούς θεσμούς, μία χώρα που θυμίζει εκείνες της ανατολικής Ευρώπης μετά τον Ψυχρό Πόλεμο. Η υπόθεση ότι η Αιθιοπία βρίσκεται πράγματι στο δρόμο για την υιοθέτηση ανοιχτών πολιτικών θεσμών υπονομεύεται επίσης από άλλο ένα στοιχείο: το γεγονός ότι το EPRDF²², το κυβερνών κόμμα, κυριαρχεί από το 1991 στην πολιτική ζωή της χώρας. Η κυριαρχία του τόσο στο κοινοβούλιο, όπου στην παρούσα σύνθεση της Βουλής κατέχει 500 από τις 547 έδρες, όσο και στο κοινωνικό πεδίο, παράλληλα με τον εξαιρετικά

²¹Ο. π.

²²EPRDF: Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front – Αιθιοπικό Λαϊκό Επαναστατικό Δημοκρατικό Μέτωπο

κεντροποιημένο χαρακτήρα της δημόσιας πολιτικής και των αποφάσεων έχει παρεμποδίσει την ανάπτυξη του δημοκρατικού διαλόγου και την διαπραγμάτευση μεταξύ ισότιμων μερών στην κοινωνία. Το πολιτικό πλαίσιο που σκιαγραφείται καταδεικνύει το επίπεδο δυσκολίας που αντιμετωπίζει η αναπτυξιακή βοήθεια στην Αιθιοπία στον επηρεασμό της χώρας προς την κατεύθυνση της οικοδόμησης ανοιχτών θεσμών.

Η κυριαρχία της κυβέρνησης επεκτείνεται και στο πεδίο της σχέσης με τους δωρητές αναπτυξιακής βοήθειας. Οι δωρητές έχουν σχετικά περιορισμένη επιρροή στις επιλογές πολιτικής, αφού τα χρήματα και η προσοχή τους απορροφώνται κυρίως στους τομείς όπου είναι ήδη περισσότερο ενεργοί και όπου υπάρχει μικρότερο πεδίο διαφωνίας με την κυβέρνηση. Τα δυσκολότερα ζητήματα, αυτά δηλαδή που είναι περισσότερο ιδεολογικά φορτισμένα, περισσότερο πολιτικοποιημένα, αυτά στα οποία εντοπίζονται οι μεγαλύτερες διαφωνίες είναι αυτά στα οποία η κυβέρνηση αποκλείει σχεδόν ολοκληρωτικά τους δωρητές. Ακόμη κι αν υπήρχε πεδίο διαπραγμάτευσης και επανεξέτασης προτεραιοτήτων, μόνο ο αριθμός των δωρητών που δραστηριοποιούνται στην Αιθιοπία χαρακτηρίζεται μη διαχειρίσιμος. Εκτός των διεθνών ιδιωτικών πρωτοβουλιών και ΜΚΟ, στην χώρα δραστηριοποιούνται πάνω από 30 δωρητρίες χώρες και 14 διεθνείς οργανώσεις²³. Παρουσιάζεται έτσι το κλασικό πρόβλημα στο πεδίο της αναπτυξιακής βοήθειας, η υπερφόρτωση του κρατικού μηχανισμού κατά την απόπειρα επίβλεψης των δωρητών. Και στην Αιθιοπία, όπως και σε άλλες περιπτώσεις της υποσαχάριας Αφρικής, οι περιορισμοί του συστήματος δημόσιας εκπαίδευσης, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι οι καλύτερα εκπαιδευμένοι βρίσκονται εκτός του δημοσίου τομέα, καθιστά τις δυνατότητες του κράτους περιορισμένες: ελάχιστοι υπάλληλοι είναι διαθέσιμοι να διαχειριστούν τις διαδικασίες και τα πολλαπλά αιτήματα που δέχονται σε πάγια βάση. Η Αιθιοπία φαίνεται λοιπόν να είναι μία από τις χώρες που έχουν υποφέρει περισσότερο από την πολυδιάσπαση των δωρητών.

Η πληθώρα των δωρητών προκαλεί και άλλο ένα πρόβλημα: την πολυδιάσπαση του διαλόγου περί δημόσιας πολιτικής. Χαρακτηριστικό είναι ότι υφίστανται πλέον τρία είδη μηχανισμών συντονισμού των δωρητών. Ο πρώτος είναι οι ομάδες εργασίας ανά τομέα, στις οποίες δεν συμμετέχει η κυβέρνηση, δεύτερος είναι η Ομάδα Αναπτυξιακής Βοήθειας²⁴, η οποία μοιάζει περισσότερο με φόρουμ ιδεών παρά με κατευθυντήρια δύναμη, και τρίτος είναι οι επιλεκτικές ομάδες, οι οποίες ασχολούνται με συγκεκριμένα προβλήματα, στοχευμένα. Το πλαίσιο διαχείρισης της αναπτυξιακής βοήθειας έχει λοιπόν κατά πολύ υπερτιμήσει τις ικανότητες ανταπόκρισης της κυβέρνησης, πόσο μάλλον μίας κυβέρνησης με περιορισμένες δυνατότητες που δεν επιθυμεί πάντα να συνεργαστεί παραγωγικά, αλλά προτιμά την μικρότερη δυνατή εξωτερική παρέμβαση στις επιλογές της.

Οι δωρητές πολλές φορές βρίσκονται σε δύσκολη θέση ως προς ορισμένα στοιχεία της κυβερνητικής δημόσιας πολιτικής. Παρ' όλα αυτά, λόγω του μεγέθους της χώρας και του επιπέδου αναγκών, οι περισσότεροι δωρητές επιθυμούν και συνεχίζουν να παρέχουν υποστήριξη. Η κυβέρνηση έτσι αποκτά σημαντική διαπραγματευτική δύναμη. Η θέληση των δωρητών να βοηθήσουν ενισχύει την κυβέρνηση, χωρίς εκείνοι να ασκούν πίεση για

²³Getnet (2009)

²⁴Στα αγγλικά Development Assistance Group

τον μετασχηματισμό των θεσμών. Φαίνεται να είναι μία πραγματική τραγωδία των καλών προθέσεων, ιδιαίτερα σε μία χώρα στην οποία τεκμηριώνονται φαινόμενα διαφθοράς και καταπίεσης εδώ και δεκαετίες. Στην πληθώρα των κριτικών φωνών²⁵ προστίθεται και η πιο πρόσφατη σχετική έκθεση της Human Rights Watch²⁶ η οποία τεκμηριώνει σε βάθος με ποιόν τρόπο η κυβέρνηση της Αιθιοπίας χρησιμοποιεί τα χρήματα της εξωτερικής αναπτυξιακής βοήθειας για να χρηματοδοτήσει πρακτικές καταπίεσης και αυταρχισμού, όπως και τους πολιτικούς σκοπούς του κόμματος. Η αναπτυξιακή βοήθεια χρησιμοποιείται ως όπλο: οι κρατικοί αξιωματούχοι χρησιμοποιούν τη δύναμή τους για να χορηγήσουν ή να στερήσουν οικονομική βοήθεια από τους πολίτες επί τη βάση των πολιτικών τους συσχετισμών, ή στερούν βοήθεια σε είδος (κυρίως φαγητό) σε αυτούς που αρνούνται να γίνουν μέλη του EPRDF. Η βοήθεια έχει καταστεί, παράλληλα, ένα από τα αποτελεσματικότερα εργαλεία στα χέρια της αιθιοπικής κυβέρνησης για την καταπίεση και την τιμωρία οποιασδήποτε κριτικής²⁷. Οι διεθνείς δωρητές, στους οποίους έχουν απευθυνθεί πολλάκις οι οργανώσεις προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων, υποστηρίζουν ότι δεν έχει τεκμηριωθεί κάτι τέτοιο. Η αποτυχία των δυτικών δωρητών να διαχωρίσουν τη θέση τους από αυταρχικά καθεστώτα σαφώς δεν αποτελεί μοναδικό φαινόμενο στην περίπτωση της Αιθιοπίας. Η αδράνεια αυτή προέρχεται τόσο από γνήσια έγνοια για τα προβλήματα στο πεδίο όσο και από τα οργανωτικά κίνητρα των δωρητών: οι υπηρεσίες βοήθειας υπάρχουν για να παρέχουν βοήθεια.

Σαφώς η γενικότερη νωθρότητα των οργανώσεων δεν σημαίνει ότι δεν έχουν γίνει προσπάθειες βελτίωσης της κατάστασης, οι οποίες όμως κάθε φορά υπονομεύονται. Έως το 2005, η Παγκόσμια Τράπεζα διοχέτευε τη βοήθειά της προς την Αιθιοπία υπό τη μορφή απευθείας στήριξης του προϋπολογισμού. Σε μία απόπειρα να μειώσει την κυριαρχία της κυβέρνησης στα χρήματα της αναπτυξιακής βοήθειας, από το 2006 και μετά άρχισε να διοχετεύει τη βοήθεια μέσω των τοπικών κυβερνήσεων και δήλωσε ότι θα μειώσει τη βοήθεια εάν η διακυβέρνηση δεν βελτιωθεί. Το παραπάνω μάλλον όμως ήταν μία κούφια απειλή, αφού και οι τοπικές κυβερνήσεις βρίσκονται υπό τον έλεγχο του κυβερνώντος κόμματος. Η πρακτική αυτή ανατράπηκε, με την Παγκόσμια Τράπεζα να υποστηρίζει και πάλι την απευθείας στήριξη του προϋπολογισμού, υποστηρίζοντας ότι παρατήρησε βελτιώσεις στη μακροπρόθεσμη οικοδόμηση θεσμών και τη διακυβέρνηση. Ωστόσο, το παραπάνω είναι μάλλον αμφίβολο. Μία άλλη απόπειρα βελτίωσης έγινε από την πλευρά του Καναδά, υπό το πρόγραμμα της δικαστικής μεταρρύθμισης που χρηματοδοτούσε. Όταν ήγειρε τις διαφωνίες του ως προς την υποχρεωτική συμμετοχή των δικαστών στο κυβερνών κόμμα, η οργάνωση αποκλείστηκε. Κατά την κυβέρνηση, κάθε δικαστής πρέπει να είναι μέλος του κόμματος. Φαίνεται λοιπόν ότι οι προσπάθειες βελτίωσης των υφιστάμενων προβλημάτων όσο η κυβέρνηση συνεχίζει να λειτουργεί με αυτόν τον τρόπο και όσο οι

²⁵ Easterly, William, Freschi, Laura, Why Are We Suppressing Repression in Ethiopia?, The New York Review of Books, 15 Νοεμβρίου 2010, διαθέσιμο στο <http://www.nybooks.com/daily/2010/11/15/why-are-we-supporting-repression-ethiopia/> και Steinman, David, Ethiopia's Cruel Con Game, Forbes, 3 Μαρτίου 2017, διαθέσιμο στο <https://www.forbes.com/sites/realspin/2017/03/03/ethiopias-cruel-con-game/#5752ab3529d0>

²⁶ 'Development Without Freedom: How Aid Underwires Repression in Ethiopia', Human Rights Watch, Οκτώβριος 2010, διαθέσιμο στο <https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/ethiopia1010webwcover.pdf>

²⁷ Lefkow, Leslie, Ethiopia: Aid as a Weapon, The Ottawa Citizen, 25 Οκτωβρίου 2010, διαθέσιμο στο <https://www.hrw.org/news/2010/10/25/ethiopia-aid-weapon>

δωρητές συνεχίζουν να εφαρμόζουν τα προγράμματά τους με μία μάλλον αφελή προσέγγιση, θα καταβάλλονται εις μάτην.

Οι δωρητές οφείλουν να ξεκινήσουν να λαμβάνουν υπ' όψιν τους σοβαρότερα τις καταγγελίες περί σοβαρών και συστηματικών παραβιάσεων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην Αιθιοπία. Άλλως, η στάση τους παύει να είναι μία τραγωδία των καλών προθέσεων και αρχίζει να αποκτά χαρακτηριστικά συννεοχής και συγκάλυψης, η οποία καθίσταται εγκληματική, ιδίως επειδή αφορά τους πιο αδύναμους.

Η εξωτερική αναπτυξιακή βοήθεια προς την Αιθιοπία μπορεί σημειακά να βελτιώνει την κατάσταση σε συγκεκριμένους τομείς, ωστόσο εάν αφαιρέσει κανείς το μεγεθυντικό φακό και κοιτάξει τη μεγαλύτερη εικόνα, θα καταλάβει ότι τελικώς, χρηματοδοτώντας τους καταπιεστές, χειροτερεύουν την κατάσταση αυτών που βρίσκονται στη μεγαλύτερη ανάγκη.

To success story της Μποτσουάνα

Όταν η Μποτσουάνα απέκτησε την ανεξαρτησία της, ελάχιστοι θα την κατέτασσαν στις χώρες που είχαν ελπίδες να αναπτυχθούν και να πετύχουν στη διεθνή σκηνή. Θεωρείτο μία από τις φτωχότερες χώρες στην Αφρική, με ελάχιστους πόρους, ανύπαρκτες υποδομές και σοβαρή έλλειψη ανθρώπινου κεφαλαίου. Χαρακτηριστικό του παραπάνω είναι ότι το 1966, τη χρονιά της ανεξαρτησίας της, η Μποτσουάνα είχε μόλις δώδεκα χιλιόμετρα ασφαλτοστρωμένου οδοστρώματος, εκατό αποφοίτους λυκείου και μόλις είκοσι δύο αποφοίτους πανεπιστημίου, ενώ το μεγαλύτερο μέρος του πληθυσμού της απασχολούνταν στην κτηνοτροφία. Κι όμως, τριάντα χρόνια μετά, η Μποτσουάνα κατάφερε να εξέλθει από την κατηγορία των Λιγότερο Ανπτυγμένων Χωρών και να εισέλθει σε αυτήν των Χωρών Ανώτερου Μεσαίου Εισοδήματος²⁸, απολαμβάνοντας έναν μέσο ρυθμό ανάπτυξης από το 1966 έως το 1991 στο 13.9%²⁹. Η Μποτσουάνα, σύμφωνα με έκθεση της Παγκόσμιας Τράπεζας το 1984, «έχει οικοδομήσει μία αξιοζήλευτη φήμη ως έχουσα έναν από τους πιο αποτελεσματικούς δημόσιους τομείς σε ολόκληρη την Αφρική»³⁰, ούσα η λιγότερο διεφθαρμένη χώρα στην ήπειρο³¹ ενώ εμφανίζεται συστηματικά στη βιβλιογραφία³² ως η μόνη ιστορία αναπτυξιακής επιτυχίας στην Αφρική.

Πώς όμως μία τόσο φτωχή χώρα κατάφερε να επιτύχει μία τόσο εντυπωσιακή αναπτυξιακή πορεία μέσα σε τρεις δεκαετίες; Είναι η αναπτυξιακή βοήθεια η οποία υποστήριξε την ταχύτατη ανάπτυξη της Μποτσουάνας; Οι περισσότεροι ερευνητές συγκλίνουν ότι η αναπτυξιακή βοήθεια είχε θετική επίδραση στην πορεία της Μποτσουάνας προς την

²⁸Κατηγοριοποιήσεις που υιοθετούνται από την Παγκόσμια Τράπεζα και την Επιτροπή Αναπτυξιακής Βοήθειας του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης. Από το 2016 και μετά έχουν υιοθετηθεί διαφορετικοί όροι κατηγοριοποίησης, λόγω της ξεπερασμένης διάκρισης των χωρών σε ανεπτυγμένες και υποανάπτυκτες. Εδώ, ωστόσο, χρησιμοποιείται ως ένδειξη της αλματώδους πορείας της Μποτσουάνα.

²⁹Rakner (1996)

³⁰Raphaelli et al. (1984)

³¹ Corruption Perceptions Index 2016, Transparency International, διαθέσιμο στο https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table

³²Harland-Thunberg, P. (1978), Diamond, L., Linz, J. and Lipset, S. (1978), Healey, J. (1995)

οικονομική ανάπτυξη. Πράγματι, η Μποτσουάνα, από το 1970 και μετά έχει λάβει μεγάλα ποσά ξένης βοήθειας σε συνεχή βάση τόσο από κυβερνήσεις χωρών όσο και από διεθνείς οργανισμούς, ενώ για πολλά χρόνια αποτελούσε μία από τις χώρες με τα υψηλότερα ποσοστά ξένης βοήθειας στον κόσμο. Άρα η επιτυχία της αναπτυξιακής βοήθειας αποτελεί ζήτημα καθαρά ποσοτικό; Η απάντηση σε αυτήν την ερώτηση είναι ξεκάθαρα αρνητική, όπως έγινε φανερό και παραπάνω στην περίπτωση της Αιθιοπίας, η οποία παρά τα δισεκατομμύρια δολάρια βοήθειας που έχει λάβει, δεν έχει καταφέρει να λύσει ορισμένα από τα δομικά προβλήματα που αντιμετωπίζει και να απεξαρτηθεί από την ξένη βοήθεια. Ακολουθώντας την υπόθεση της ενισχυτικής επίδρασης της αναπτυξιακής βοήθειας³³, στο συγκεκριμένο κομμάτι θα καταδειχθεί ότι η αναπτυξιακή βοήθεια έφθασε στην Μποτσουάνα σε μία κρίσιμη καμπή και ότι ενίσχυσε μία δυναμική η οποία βρισκόταν εν τη γενέσει της. Δεν είναι λοιπόν η αναπτυξιακή βοήθεια από μόνη της, που κατάφερε να βοηθήσει την Μποτσουάνα να εξέλθει από τη φτώχεια, αλλά η διαχείρισή της και η χρήση της στην κατεύθυνση της οικοδόμησης ανοιχτών οικονομικών και πολιτικών θεσμών, η ένταξή της δηλαδή σε έναν *ενάρετο κύκλο*.

Βρετανικό προτεκτοράτο από το 1885, το οποίο κληρονόμησε ελάχιστα στην ανεξαρτησία του. Ακόμα και σε σύγκριση με άλλες αποικίες, η τότε Μποτσουάνα δεν μπορεί να χαρακτηριστεί παρά ως παραμελημένη από τις βρετανικές αρχές. Η παραμέληση αυτή είχε συγκεκριμένη αιτιολογία: η Μποτσουάνα είχε κατακτηθεί μόνο ως ανάχωμα στην επέκταση των Μπόερς και των Γερμανών στην περιοχή³⁴ και οι βρετανικές αρχές δεν είχαν δείξει κανένα ενδιαφέρον για την εκμετάλλευση πιθανών πόρων της. Στην απουσία οποιασδήποτε κληρονομιάς από τους Βρετανούς μπορούν να ανιχνευθούν όμως και ορισμένα θετικά στοιχεία που μάλλον ενίσχυσαν την ταχύτατη πορεία της αργότερα: απέφυγε την κληρονομιά των αποικιακών συμπεριφορών, τις ιεραρχίες βασισμένες στην θέση στη δημόσια διοίκηση, τις μεγάλες κατοικίες των υψηλά ιστάμενων αξιωματούχων, αλλά και τη σωρεία των κυβερνητικών υπαλλήλων που κυριαρχούσαν επί των συμπολιτών τους, τους οποίους υποτίθεται ότι υπηρετούσαν. Επιπλέον, δεν υπήρχε προκατάληψη υπέρ των αστικών κέντρων, αφού αστικά κέντρα δεν υπήρχαν, ενώ δεν κληροδοτήθηκε καμία παράδοση κρατικού παρεμβατισμού στην οικονομία. Η Μποτσουάνα το 1966 ήταν *tabula rasa*.

Μπορεί να ήταν κενή αποικιοκρατικών κληρονομιών, αυτό δεν σημαίνει όμως ότι η Μποτσουάνα ήταν κενή πολιτισμικής παράδοσης. Η κυρίαρχη φυλετική ομάδα³⁵ της Μποτσουάνα, οι Τσουάνα, έθεσαν το υπόβαθρο για τους ανοιχτούς πολιτικούς θεσμούς που υιοθετήθηκαν αναίμακτα μετά την ανεξαρτησία. Οι πολιτικοί θεσμοί, και ιδιαίτερα ο *kgotla*³⁶, ενθάρρυναν την πολιτική συμμετοχή και περιόριζαν τους αρχηγούς. Όταν λοιπόν απέκτησε την ανεξαρτησία της, η μετάβαση στην πλουραλιστική δημοκρατία ήταν ομαλή,

³³ Dutta, Nabamita, Leeson, Peter T., Williamson, Claudia R. (2013)

³⁴ Acemoglu, Daron, Robinson, James A. (2013)

³⁵ Σύμφωνα με το Χουλιάρα (1997), ο όρος φυλή είναι λανθασμένος όταν γίνεται αναφορά στην Αφρικανική ήπειρο. Πρόκειται για 'πολιτισμικά διάφορες κοινωνικές ομάδες με κοινή καταγωγή που επεκτεινόταν μέσω μίας «φαντασιακής σχέσης συγγένειας» με κάποιον μακρινό – και συχνά ανύπαρκτο – πρόγονο'. Η χρήση της στο συγκεκριμένο σημείο και στο σύνολο της παρούσας εργασίας, ωστόσο, αποτελεί σύμβαση για λόγους κατανόησης.

³⁶ Περισσότερα για τον *kgotla* στο Acemoglu, Daron, Robinson, James A. (2013), σ. 424

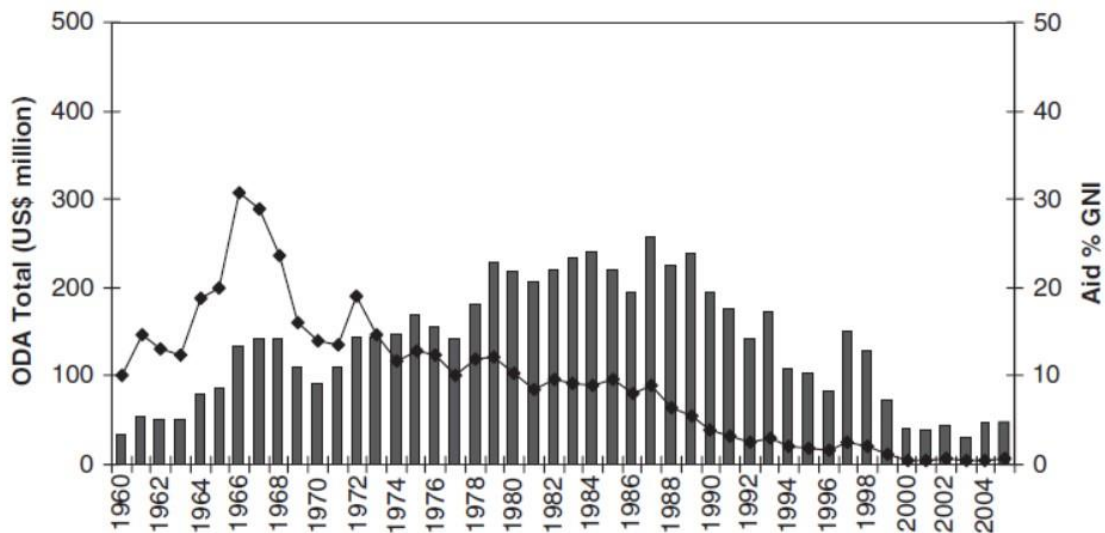
και οι εκλογές της ελεύθερες. Παράλληλα, η σχετικά περιορισμένη διασπορά των συμφερόντων (η πλειοψηφία της ελίτ είναι κτηνοτρόφοι και ταυτίζονται με την πολιτική ελίτ) βοήθησε στην ομαλή μετάβαση στην ανεξαρτησία και την υιοθέτηση ανοιχτών οικονομικών θεσμών.

Τα πρώτα χρόνια της ανεξαρτησίας της, το 100% του κυβερνητικού προϋπολογισμού καλυπτόταν από χορηγίες, κυρίως από τη βρετανική κυβέρνηση, ενώ δεν διέθετε καθόλου αποθεματικά. Προοδευτικά όμως, κατά τις δεκαετίες του 1970 και 1980 το ποσοστό αυτό έπεσε, κυμαινόμενο από το 60 έως και το 40%, με αποκορύφωμα το 1992, οπότε και το ποσοστό αυτό έπεσε στο 15%. Το οικονομικό έτος 2006-2007 ήταν μόλις στο 2%³⁷. Η Μποτσουάνα κατάφερε να μην πέσει στην παγίδα της εξάρτησης από την ξένη βοήθεια, αντίθετα με ότι έχει συμβεί σε δεκάδες άλλες χώρες της υποσαχάριας Αφρικής, οι οποίες, στη θέα «δωρεάν» χρήματος, δελεάστηκαν και εξαρτήθηκαν απ' αυτό.

Η επιτυχία της αναπτυξιακής βοήθειας στη Μποτσουάνα οφείλεται στην εντυπωσιακά ικανή ηγεσία και διακυβέρνησή της, που διασφάλισε την ισότιμη κατανομή των όποιων πόρων έτσι ώστε να αποφευχθεί η δημιουργία ανισοτήτων και διασφάλισε την επένδυσή τους σε έργα υποδομής. Ο πρώτος πρόεδρος, ο Σέτσε Χάμα, θεωρείται ένας από τους κύριους παράγοντες αυτής της ηγεσίας. Συχνά χαρακτηριζόμενος ως πεφωτισμένος³⁸, είναι αυτός ο οποίος εγκαθίδρυσε τη νομιμοποίηση και την αξιοπιστία του κρατικού μηχανισμού μέσω της ορθολογικής και πραγματιστικής διαχείρισής του. Καίριο στοιχείο της θεμελίωσης ενός ικανού κρατικού μηχανισμού είναι η στελέχωσή του. Δεν υπήρξε καμία βιασύνη να αντικατασταθεί το ξένο προσωπικό στις κρατικές υπηρεσίες από τοπικό, πριν αυτό καταστεί πράγματι ικανό να αντιμετωπίσει τις προκλήσεις. Έτσι, το ξένο προσωπικό διατηρήθηκε στις δημόσιες υπηρεσίες, καταλαμβάνοντας σχεδόν τις μισές θέσεις.

³⁷ Whitfield (2009)

³⁸ Rakner (1996)



Ροές ξένης βοήθειας προς τη Μποτσουάνα, 1960-2004.

Πηγή: Στατιστικά στοιχεία ΟΟΣΑ και Παγκόσμιοι Δείκτες Ανάπτυξης, 2007, στο Whitfield (2009), σ. 109

Αυτή η μη ιδεολογικοποίηση της στελέχωσης των κρατικών υπηρεσιών, όπως συνέβη σε άλλες χώρες της υποσαχάριας Αφρικής, οδήγησε στη σταδιακή συγκρότηση ικανού προσωπικού, το οποίο λειτούργησε ως τοποτηρητής των τεχνικών στάνταρ και της αποτελεσματικότητας στη δημόσια διοίκηση, ενώ παράλληλα μπόρεσε να εφαρμόσει αποτελεσματικά τα σχέδια της πολιτικής ηγεσίας. Παράλληλα, πέραν της απουσίας διοικητικών κενών, ο δημόσιος τομέας της Μποτσουάνα χαρακτηρίζεται από μία εντυπωσιακή συνέχεια του προσωπικού, και ειδικά του προσωπικού του Υπουργείου Οικονομικών και Αναπτυξιακού Προγραμματισμού, που διαχειρίζεται τις σχέσεις με τους δωρητές. Αυτή η επιλογή πολιτικής επιτρέπει δύο πράγματα ταυτόχρονα: από τη μία την ανάπτυξη των ικανοτήτων του προσωπικού στη διαχείριση των προγραμμάτων και στην διαπραγμάτευση με τους δωρητές, κι από την άλλη την οικοδόμηση εμπιστοσύνης μεταξύ των δύο πλευρών ως προς την διαχείριση της βοήθειας³⁹.

Η ικανή γραφειοκρατία όμως χρειάζεται και συνετή κατεύθυνση. Ένα δεύτερο σημαντικό στοιχείο το οποίο βοήθησε τη Μποτσουάνα να εκμεταλλευτεί πλήρως την αναπτυξιακή βοήθεια η οποία έφθασε από τις δωρήτριες χώρες και τους διεθνείς οργανισμούς ήταν ο κεντρικός σχεδιασμός και η διατύπωση ενός σαφούς και πραγματοποιήσιμου αναπτυξιακού πλάνου. Η κυβέρνηση του Χάμα έθεσε αναπτυξιακές προτεραιότητες πολύ νωρίς, μέσω μίας δέσμευσης στην οικονομική ανάπτυξη με λογικές διευθετήσεις μέσων και σκοπών. Στόχοι της ήταν η ανάπτυξη και η σταθερότητα. Ο πραγματισμός και η συγκρότηση λοιπόν της κυβέρνησης γίνονται εμφανείς. Έτσι, όταν οι δωρητές έφταναν στη Μποτσουάνα, είχαν άμεση σχέση με τα στελέχη του κρατικού μηχανισμού και διάλεγαν τον τομέα τον οποίον ήθελαν να ενισχύσουν από μία λίστα προκαθορισμένων προγραμμάτων και αναπτυξιακών στόχων της κυβέρνησης. Παράλληλα, οποιοδήποτε προσωπικό έφτανε από τις δωρήτριες χώρες στο πλαίσιο της τεχνικής υποστήριξης και της ανάπτυξης του

³⁹Rakner (1996)

ανθρώπινου κεφαλαίου, ήταν υποχρεωμένο να ενταχθεί σε θέσεις στα υπουργεία. Με αυτόν τον τρόπο, αποτράπηκε η δημιουργία θέσεων για έναν συγκεκριμένο σκοπό και διασφαλίστηκε ότι οι ξένοι τεχνοκράτες θα τίθονταν υπό τον έλεγχο του τμήματος το οποίο υπηρετούσαν. Αποφεύχθηκαν δηλαδή πολλαπλά προβλήματα που συνδέονται με την αναπτυξιακή βοήθεια στην υποσαχάρια Αφρική. Πρώτον, η παράκαμψη του κρατικού μηχανισμού και η επιλογή προτεραιοτήτων ανεξάρτητα από αυτές που θέτει η χώρα που λαμβάνει τη βοήθεια. Δεύτερον, αποφεύχθηκε η εξωγενής επιβολή πολιτικών λόγω ενδογενούς αδυναμίας παραγωγής τους, ή η συγκρότηση συντονιστικής ομάδας δημόσιας πολιτικής και αναπτυξιακής βοήθειας, η οποία δεν περιλαμβάνει την κυβέρνηση. Τρίτον, η ικανότητα του κρατικού μηχανισμού της Μποτσουάνας να συγκροτεί αναπτυξιακά προγράμματα, να συνομιλεί με τους δωρητές και να τα εφαρμόζει αποτελεσματικά την κατέστησε περισσότερο ελκυστική και αφαίρεσε κάθε λόγο από τους δωρητές να ανταγωνίζονται μεταξύ τους, όπως φαίνεται να συμβαίνει σε αρκετές χώρες της υποσαχάριας Αφρικής.

Η ικανότερη διαχείριση των πόρων είναι εμφανής και αλλού, εκτός της βοήθειας. Συχνά στη βιβλιογραφία, η τριλογία 'μοσχάρι-διαμάντια-διεθνής βοήθεια' αναφέρεται ως ο τρόπος με τον οποίο η Μποτσουάνα χρηματοδότησε την ανάπτυξή της. Και πράγματι, αυτά έχουν υπάρξει τα κύρια εισοδήματα της χώρας μετά την ανεξαρτησία της. Ωστόσο, δεν είναι τα εισοδήματα αυτά καθ' εαυτά ο καθοριστικός παράγοντας της οικονομικής επιτυχίας της. Αρκετές αφρικανικές χώρες έχουν βρεθεί αναπάντεχα με φυσικούς πόρους στη διάθεσή τους, όμως σχεδόν καμία δεν έχει καταφέρει να τους εκμεταλλευτεί σωστά και να επενδύσει τα χρήματα στην ανάπτυξή της. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση της Σιέρρα Λεόνε, στην οποία η ανακάλυψη κοιτασμάτων διαμαντιών τροφοδότησε τις συγκρούσεις και οδήγησε στη συνέχιση του εμφυλίου πολέμου στη χώρα. Οι πλουτοπαραγωγικές πηγές λοιπόν και τα κοιτάσματα δεν αποτελούν καμία εγγύηση της συνεχούς οικονομικής ανάπτυξης. Είναι η διαχείρισή τους που αποτελεί τον καθοριστικό παράγοντα. Στην περίπτωση της Μποτσουάνας, το παραπάνω γίνεται εμφανές στη διαχείριση των άλλων δύο κύριων πηγών εισοδήματος για τη χώρα: το κρέας και τα διαμάντια. Όσον αφορά στο κρέας, μόλις ανεξαρτητοποιήθηκε η χώρα η ηγεσία της φρόντισε να ιδρύσει την Επιτροπή Κρέατος της Μποτσουάνας, η οποία χρηματοδοτούμενη εν μέρει και από τα χρήματα της αναπτυξιακής βοήθειας, έπαιξε σημαντικό ρόλο στην ανάπτυξη της κτηνοτροφικής οικονομίας μέσω έργων υποδομής. Έχτισε φράχτες για να περιορίσει τα κρούσματα ασθενειών στα ζώα και προώθησε τις εξαγωγές, συμβάλλοντας έτσι στην οικονομική ανάπτυξη αλλά και στην εδραίωση ανοιχτών οικονομικών θεσμών⁴⁰. Η συνετή διαχείριση είναι παρούσα και στη διαχείριση των κοιτασμάτων διαμαντιών. Πρέπει να σημειωθεί εδώ ότι η ανακάλυψη αυτών των κοιτασμάτων αποτελεί μία εξαιρετικά ευνοϊκή συγκυρία για τη χώρα, η οποία ενίσχυσε την οικονομική της ανάπτυξη. Όταν βρέθηκαν κοιτάσματα διαμαντιών τη δεκαετία του 1970 στα εδάφη συγκεκριμένης φυλής, πριν αυτό γίνει γνωστό, ο Πρόεδρος Χάμα τροποποίησε τη νομοθεσία έτσι ώστε τα δικαιώματα εξόρυξης να ανήκουν σε όλο το έθνος και όχι στις συγκεκριμένες φυλές στις οποίες ανήκαν τα εδάφη⁴¹. Με αυτόν τον τρόπο επιτεύχθηκαν δύο στόχοι: από τη μία,

⁴⁰Acemoglu, Daron, Robinson, James A. (2013)

⁴¹Ο.π.

αποφεύχθηκε η συγκέντρωση πλούτου στα χέρια συγκεκριμένων ομάδων δημιουργώντας ανισότητες και πιθανώς κίνητρα για συγκρούσεις ένδον του πληθυσμού. Από την άλλη, συστάθηκε μία πηγή πλούτου για όλο το έθνος, τα κέρδη από την οποία επενδύθηκαν στον γραφειοκρατικό μηχανισμό, σε έργα υποδομής και στην παιδεία. Διάφοροι μελετητές έχουν καταδείξει ότι ίσως η προέλευση αυτής της προσέγγισης στην οικονομία οφείλεται στο κτηνοτροφικό παρελθόν της χώρας, στο οποίο εδράζεται η σημασία της αποφυγής των κινδύνων και της συσσώρευσης αγαθών. Οι παραπάνω παρατηρήσεις έχουν ως στόχο να καταδείξουν τη διαχειριστική ικανότητα της κυβέρνησης σε όλες τις περιπτώσεις στις οποίες βρέθηκαν στα χέρια της πλουτοπαραγωγικές πηγές, αλλά και το γεγονός ότι η αναπτυξιακή βοήθεια δεν κυριάρχησε ποτέ στην οικονομία της Μποτσουάνας. Η χώρα των Τσουάνα απέφυγε με αυτόν τον τρόπο μία παγίδα στην οποία βρίσκονται πολλές χώρες της υποσαχάριας Αφρικής, η οποία συνδέεται με την παροχή αναπτυξιακής βοήθειας: την εξάρτηση. Δεκάδες χώρες έχουν δεχτεί δισεκατομμύρια βοήθειας, ξοδεύοντάς τα σε στρατιωτικούς εξοπλισμούς και βοηθώντας τις ελίτ να πλουτίσουν περισσότερο. Ελάχιστα χρήματα από αυτά που δίνονται διοχετεύονται πράγματι σε αναπτυξιακά προγράμματα, το εξωτερικό χρέος της χώρας αυξάνεται και στις περισσότερες περιπτώσεις η χώρα αναγκάζεται να δανειστεί εκ νέου. Η σοφή διαχείριση ήταν αυτή που έκανε την αναπτυξιακή βοήθεια να έχει τόσο χρήσιμη και ουσιαστική επίδραση στη Μποτσουάνα.

Ενισχυτικό της διαχειριστικής ικανότητας της κυβέρνησης ήταν κι άλλο ένα στοιχείο: η ποιότητα των δωρητών. Στα πρώτα χρόνια της ανεξαρτησίας της, το μεγαλύτερο ποσοστό της αναπτυξιακής βοήθειας που λάμβανε η Μποτσουάνα ήταν από τη Βρετανία. Στρατηγικός στόχος της κυβέρνησης όμως ήταν η διαφοροποίηση των δωρητών, ίσως λόγω της ιστορικής εμπειρίας της εξάρτησης από τη Νότιο Αφρική, καθώς η Βρετανία κυβερνούσε το τότε προτεκτοράτο από τη γειτονική χώρα. Έτσι, ήδη σε πολύ πρώιμο στάδιο της ανεξαρτησίας της, καθώς τα ποσά της αναπτυξιακής βοήθειας αυξάνονταν (7,5 φορές από το 1971 έως το 1981), η Μποτσουάνα διαφοροποίησε τις πηγές αναπτυξιακής βοήθειας: στη δεκαετία του 1970 το 80-90% των ροών προέρχονταν από τη Γερμανία, τη Νορβηγία, τη Σουηδία, τη Βρετανία και τις Ηνωμένες Πολιτείες, καθώς και χορηγίες από ΜΚΟ και διεθνείς οργανισμούς⁴². Οι χώρες που έχουν παράσχει λοιπόν βοήθεια στη Μποτσουάνα είναι σχετικά λίγες, προβλέψιμες ως προς τα ποσά βοήθειας που θα παράσχουν, και με σχετικά κοινή προσέγγιση ως προς την ιδεολογία και τις πολιτικές βοήθειας. Αυτό απέτρεψε ακόμη περισσότερο τον ανταγωνισμό μεταξύ τους και την μη ελεγχόμενη από την κυβέρνηση δράση τους. Ιδιαίτερη σημασία πρέπει να δοθεί στις Σκανδιναβικές χώρες που έχουν παράσχει βοήθεια, καθώς η προσέγγισή τους χαρακτηρίζεται από μία πραγματιστική προσέγγιση η οποία δεν περιλάμβανε βοήθεια υπό όρους⁴³ ενώ χαρακτηρίστηκε από μία γενικότερη ευελιξία στην μεταφορά πόρων που δεν έχουν απορροφηθεί από την χώρα που λαμβάνει τη βοήθεια στο επόμενο οικονομικό έτος χωρίς προβλήματα. Είναι χαρακτηριστικό ότι η αναπτυξιακή βοήθεια που δέχτηκε η Μποτσουάνα στα πρώτα είκοσι χρόνια ως ανεξάρτητο κράτος, ήταν τόσο αποτελεσματική

⁴²Rakner (1996)

⁴³Μετάφραση του αγγλικού όρου tied aid: πρακτική συνήθως κυρίως στον οργανισμό βοήθειας των Ηνωμένων Πολιτειών, USAID, κατά την οποία η βοήθεια παρέχεται στις χώρες σε είδος, συνήθως διατροφικά αγαθά, με την προϋπόθεση ότι πρέπει να έχουν παραχθεί στις ΗΠΑ και να μεταφερθούν με αμερικανικά πλοία ή αεροπλάνα.

που το 1988 έγινε μία περιεκτική επισκόπηση των πεπραγμένων και ελήφθη η απόφαση να αλλάξει μορφή: τέθηκε πλέον τέλος στην άμεση οικονομική υποστήριξη του προϋπολογισμού, και προωθήθηκε η βοήθεια με στόχο την ενίσχυση των ικανοτήτων των κυβερνητικών θεσμών.

Τα παραπάνω σκιαγραφούν την αναπτυξιακή πορεία της Μποτσουάνα και τη συμβολή της αναπτυξιακής βοήθειας σε αυτήν. Μία ερμηνεία γίνεται εμφανής καθ' όλη τη διάρκεια της ανάλυσης. Η αναπτυξιακή βοήθεια ήταν τόσο αποτελεσματική στη Μποτσουάνα γιατί αποτέλεσε μέρος ενός *ενάρετου κύκλου*. Δεν ήταν η αναπτυξιακή βοήθεια που δημιούργησε καλές πρακτικές στη διακυβέρνηση και ανοιχτούς θεσμούς, αλλά ήταν εκείνη που ενίσχυσε -σημαντικά, αυτό είναι σαφές στο σύνολο της βιβλιογραφίας- μία ήδη υπάρχουσα δυναμική.

Συμπεράσματα και διδάγματα της εμπειρίας: Προτάσεις πολιτικής για τον 21^ο αιώνα

Οι κριτικοί της αναπτυξιακής βοήθειας υποστηρίζουν ότι έχει υπάρξει αναποτελεσματική. Η παρατήρηση αυτή δεν είναι απολύτως εσφαλμένη. Είναι αλήθεια ότι μπορούν να εντοπιστούν πολλά προβλήματα που συνδέονται με την χορήγηση αναπτυξιακής βοήθειας από πλούσιες χώρες και διεθνείς οργανισμούς προς φτωχότερες, ιδίως στην Αφρική, όπως σκιαγραφήθηκαν παραπάνω.

Οι παραπάνω κριτικές καταλήγουν συνήθως σε ένα, κοινό συμπέρασμα: η αναπτυξιακή βοήθεια προς τις χώρες της υποσαχάριας Αφρικής πρέπει να καταργηθεί, αφού το μόνο που καταφέρνει πλέον είναι να καθιστά τις χώρες αυτές ολοένα και περισσότερο εξαρτημένες από την εξωτερική χρηματοδότηση, υπονομεύοντας οποιαδήποτε ελπίδα για ανεξάρτητη πορεία. Οι σχολιαστές αυτοί όμως ίσως παρασύρονται και δεν αποδίδουν τα του Καίσαρος τω Καίσαρι: δεν φταίει για όλα τα δεινά της υποσαχάριας Αφρικής η αναπτυξιακή βοήθεια, ούτε πρέπει οι ενοχές για το αποικιακό παρελθόν των ευρωπαϊκών χωρών να τις αποτρέπουν από το να βοηθήσουν ουσιαστικά χώρες που βρίσκονται σε κατάσταση απόλυτης φτώχειας, ενώ μπορούν. Επιπλέον, είναι σημαντικό να έχουν κατά νου ότι η αναπτυξιακή βοήθεια δεν αποτελεί μία μόνιμη λύση· είναι ένα συγκεκριμένο και προσωρινό μέτρο ενίσχυσης: κάτι σαν προσάναμμα. Εάν οι υπόλοιπες συνθήκες δεν είναι ευνοϊκές, η φωτιά δεν θα ανάψει ποτέ. Εάν όμως αφιερωθεί χρόνος και έρευνα, ώστε να βρεθεί ποιο είναι το κατάλληλο προσάναμμα σε κάθε περίπτωση και τότε η φωτιά έχει ανάψει και δεν το χρειάζεται πλέον, η αναπτυξιακή βοήθεια μπορεί να έχει εντυπωσιακά αποτελέσματα. Είναι αναγκαίες όμως ορισμένες προϋποθέσεις: σε κάθε χρονική στιγμή της χορήγησής της η αποφασιστική ικανότητα πρέπει να βρίσκεται στα χέρια της χώρας που τη λαμβάνει και να ανταποκρίνεται σε τοπικές ανάγκες, χωρίς να ενισχύει τοξικές δυναμικές οι οποίες ενισχύουν κλειστούς θεσμούς.

Αποτελεί λοιπόν παραδοχή της παρούσας εργασίας ότι η αναπτυξιακή βοήθεια μπορεί πραγματικά να κάνει αυτό που υπόσχεται: να βοηθήσει. Για να το πετύχει όμως αυτό, πρέπει να επέλθουν ορισμένες ριζικές αλλαγές στον τρόπο με τον οποίο δίδεται στις χώρες της υποσαχάριας Αφρικής. Η υποσαχάρια Αφρική έχει άμεση ανάγκη να οικοδομήσει γνήσιους ανοιχτούς πολιτικούς θεσμούς για να εισέλθει στο μονοπάτι της ανάπτυξης. Είναι

αναγκαίο δηλαδή να αποκτήσει μία ευρεία βάση ικανού και καλά εκπαιδευμένου εργατικού δυναμικού, ένα σύστημα βασισμένο στη λογοδοσία το οποίο παρέχει τα κίνητρα για καλή διακυβέρνηση, και την ευτυχή συγκυρία ενός αναπτυξιακού οράματος που είναι τεχνικά εφαρμόσιμο σε συγκεκριμένες συνθήκες. Έχει ακόμη ανάγκη μίας ομάδας τεχνοκρατών που αντιλαμβάνονται τις σύνθετες διαντιδράσεις μεταξύ δημόσιας πολιτικής και οικονομικών ανταποκρίσεων, ενώ τα υπουργεία έχουν ανάγκη από διοικητές ικανούς στη δημόσια διοίκηση και προσωπικό εξοικειωμένο με τεχνικά ζητήματα. Παράλληλα, είναι απαραίτητη η θέσπιση ξεκάθαρων κανονισμών και κινήτρων στην κατεύθυνση του αποτελεσματικού σχεδιασμού και εφαρμογής, ενώ είναι αναγκαίο οι φοροεισπρακτικοί μηχανισμοί να λειτουργούν με τρόπο αποτελεσματικό και δίκαιο. Τελευταίες για την εκπλήρωση των προσδοκιών ακεραιότητας είναι η διαφάνεια, οι τακτικοί έλεγχοι και ένα γνήσιο Κράτος Δικαίου. Η κοινωνία, τέλος, αποτελεί τη θερμοκοιτίδα για όλα τα προηγούμενα: η κοινωνία πολιτών είναι αυτή στην οποία οφείλεται μεγάλο κομμάτι της θετικής τροποποίησης της ποιότητας της διακυβέρνησης.⁴⁴

Η αναπτυξιακή βοήθεια μπορεί να είναι βοηθητική για την ανάπτυξη, ενισχύοντας τα εθνικά αποθεματικά και τα έσοδα υπό τη μορφή ξένου συναλλάγματος. Η αναπτυξιακή βοήθεια όμως μπορεί να είναι τόσο βοηθητική όσο το περιβάλλον στο οποίο χρησιμοποιείται. Οι φιλοδοξίες των δωρητών σε πολύ φτωχές χώρες έχουν υπερβεί τις τοπικές ικανότητες κατά πολύ, δημιουργώντας μη βιώσιμους 'θύλακες ανάπτυξης'⁴⁵ και αποσπώντας τα φώτα από τις συλλογικές μεσοπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες επιπτώσεις των πρώιμων και μη βιώσιμων κυβερνητικών επεκτάσεων. Οι θεσμοί έχουν σημασία· κι έχουν μεγαλύτερη σημασία από τα εθνικά αποθεματικά και το ξένο συνάλλαγμα. Δεδομένων των παραπάνω, μπορεί λοιπόν η αναπτυξιακή βοήθεια να χρησιμοποιηθεί για να προωθήσει μια ικανή ηγεσία, καλές δημόσιες πολιτικές και ισχυρούς θεσμούς; Η απάντηση είναι όχι, ή τουλάχιστον όχι άμεσα. Η αναπτυξιακή βοήθεια μόνο έμμεσα μπορεί να επηρεάσει την ανάπτυξη αποτελεσματικών θεσμών και ικανής διακυβέρνησης, κι αυτό μέσω συγκεκριμένων κρίσιμων αλλαγών στην προσέγγιση της παροχής της αναπτυξιακής βοήθειας στις χώρες της υποσαχάριας Αφρικής.

Για να επιτευχθεί η συγκρότηση προγραμμάτων αναπτυξιακής βοήθειας, είναι αναγκαίος ο προσανατολισμός τους προς τις πραγματικές ανάγκες των χωρών που λαμβάνουν τη βοήθεια, και όχι επί τη βάση των αναγκών που υποθέτουν οι δωρήτριες χώρες ότι υπάρχουν, όπως έχει συμβεί πολλές φορές στην υποσαχάρια Αφρική. Μία από τις πρακτικές που είναι αναγκαίο να αλλάξει μορφή είναι οι όροι με βάση τους οποίους παρέχεται η βοήθεια⁴⁶. Η αναπτυξιακή βοήθεια συνήθως παρέχεται στις χώρες της υποσαχάριας Αφρικής με όρους *ex ante*, δηλαδή η χώρα συμφωνεί σε συγκεκριμένους όρους των δωρητριών χωρών, τους οποίους οφείλει να εκπληρώσει αφού λάβει τη βοήθεια. Ίσως γίνεται εμφανές στον αναγνώστη ποιο μπορεί να είναι το πρόβλημα που ανακύπτει με την *ex ante* βοήθεια. Η *ex ante* βοήθεια, ιδιαίτερα όταν δεν υφίσταται κανένας έλεγχος ως προς την επίτευξη των όρων, είναι αυτή που στην υποσαχάρια Αφρική

⁴⁴Putnam (1993)

⁴⁵Bräutigam & Botchwey(1999)

⁴⁶Είναι προβληματική η μετάφραση του όρου *conditionality* στα ελληνικά, καθώς και των συνδηλώσεων που έχει, γι' αυτό και στο συγκεκριμένο σημείο επιλέγεται αυτή η μετάφραση.

μπορεί να εξισωθεί με 'δωρεάν'⁴⁷ χρήματα και που έχει χρηματοδοτήσει την πλειοψηφία των φαινομένων διαφθοράς στην ήπειρο. Αυτού του τύπου οι προϋποθέσεις έχουν αποτύχει τόσο να παράξουν οικονομικές μεταρρυθμίσεις διαρκείας, όσο και να συμβάλλουν στην εδραίωση της δημοκρατίας και των ανοιχτών θεσμών. Το πρώτο σημείο που πρέπει να αλλάξει λοιπόν στην απόδοση της αναπτυξιακής βοήθειας προς τις χώρες της υποσαχάριας Αφρικής είναι η βοήθεια να αποδίδεται με όρους *ex post*, δηλαδή να την λαμβάνουν οι χώρες που αποδεδειγμένα την έχουν αξιοποιήσει στο παρελθόν, λειτουργώντας ως επιβράβευση· άλλως, είναι σαν να διοχετεύονται χρήματα σε μία μαύρη τρύπα, ενώ δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να ελεγχθεί εάν τα χρήματα χρησιμοποιούνται με σκοπό την καταπίεση των πολιτών, όπως συμβαίνει στην περίπτωση της Αιθιοπίας που εξετάστηκε παραπάνω. Ο Collier⁴⁸ υπογραμμίζει βέβαια ότι οι *ex post* όροι είναι πιθανόν να επηρεάσουν αρνητικά τις χώρες που αδυνατούν να τους εκπληρώσουν στερώντας τη βοήθεια από τις χώρες που έχουν τα μεγαλύτερα προβλήματα και, συνακολούθως, χρήζουν της μεγαλύτερης βοήθειας. Υποστηρίζει ότι, αποδεδειγμένα και οι *ex ante* όροι καθώς και οι *ex post* όροι έχουν αποτύχει στην εφαρμογή τους, προτείνοντας μία τρίτη προσέγγιση στο ζήτημα της οροθέτησης ως προς την παροχή αναπτυξιακής βοήθειας σε φτωχές χώρες. Υποστηρίζει την οροθεσία στη διακυβέρνηση⁴⁹. Ο κύριος σκοπός των όρων αυτών είναι η μεταβίβαση εξουσίας όχι από τις κυβερνήσεις στους δωρητές, αλλά από τις κυβερνήσεις στους πολίτες τους. Στην Ευρώπη, η διαμάχη για αυτήν τη μεταφορά εξουσίας διήρκεσε δύο αιώνες, και η εξωτερική πίεση ήταν καίρια. Συνήθως, είχε ως εξής: Η απειλή του πολέμου ανάγκαζε τις κυβερνήσεις να υπερασπιστούν εαυτόν με μεγάλους στρατούς. Για να πληρώσουν για τους στρατούς αυτούς, ήταν αναγκαίο να επιβάλλουν φόρους. Για να επιτύχουν τη συμμόρφωση με το νέο οικονομικό καθεστώς, έπρεπε να παραχωρήσουν το δικαίωμα στην αντιπροσώπευση και το δημόσιο έλεγχο. Ωστόσο, οι αποκλειστικά εσωτερικές διαδικασίες με τις οποίες οι πολίτες ασκούν έλεγχο στις χώρες της υποσαχάριας Αφρικής είναι αδύναμες, γι' αυτό και ο Collier υποστηρίζει ότι η εξωτερική πίεση είναι αναγκαία και νομιμοποιημένη. Μέσω της πρακτικής αυτής θα καθίστατο ξεκάθαρο, τί θα έπρεπε μία κυβέρνηση να κάνει και με ποιο χρονοδιάγραμμα, ώστε να επιβραβευθεί με επιπλέον εξωτερική βοήθεια. Σε περίπτωση που κάποια χώρα αρνείται να εφαρμόσει τους όρους, έχει αποδειχθεί από τον Cassen⁵⁰ ότι η μη χρηματική βοήθεια μπορεί να είναι περισσότερο αποτελεσματική στο να κατευθύνει την κυβέρνησή της να σκεφθεί σοβαρά την τροποποίηση των παραμορφωτικών πολιτικών απ' ότι τα χρήματα. Σε κάθε περίπτωση, γίνεται εμφανές ότι υπάρχουν περισσότερες επιλογές πολιτικής διαθέσιμες.

Καίριας σημασίας είναι επίσης η προσέγγιση των δωρητριών χωρών και των διεθνών οργανισμών στο ζήτημα του κρατικού χρέους των χωρών της υποσαχάριας Αφρικής. Η αναπτυξιακή βοήθεια επείγει να λάβει και τη μορφή ελάφρυνσης χρέους. Όσο οι χώρες της υποσαχάριας Αφρικής βρίσκονται δεσμευμένες να αποδίδουν έως και το 40% των

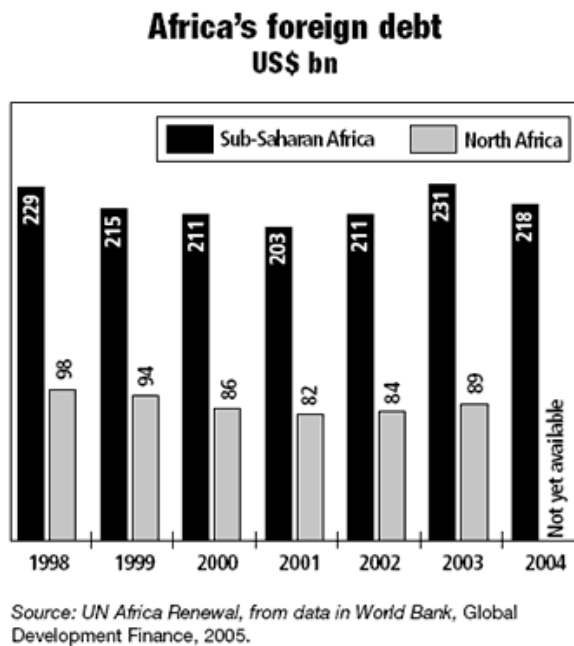
⁴⁷Ο όρος δωρεάν βρίσκεται σε εισαγωγικά, γιατί τα ποσά αυτά μπορεί να καταφθάνουν χωρίς κάποια προϋπόθεση να πρέπει να εκπληρωθεί από πριν, ωστόσο η ζημιά που μπορεί να υποστεί η χώρα μακροπρόθεσμα είναι πολλαπλάσια.

⁴⁸Ο.π.

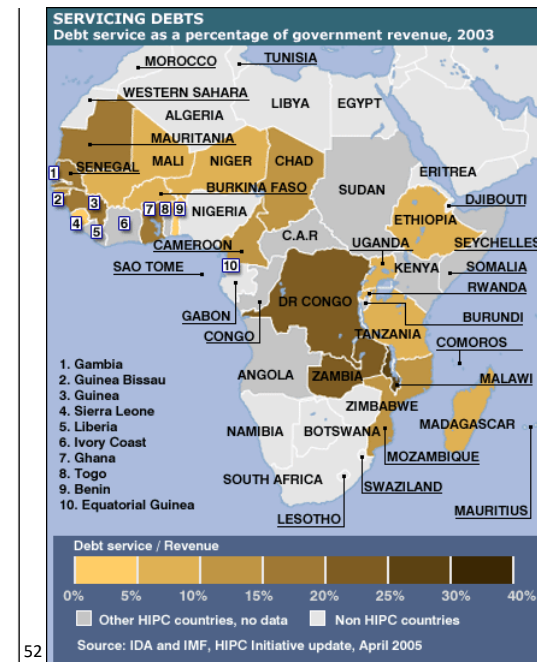
⁴⁹Ο όρος που χρησιμοποιεί ο Collier στο αγγλικό πρωτότυπο είναι *governance conditionality*.

⁵⁰ 1994

κυβερνητικών εσόδων στην εξυπηρέτηση των χρεών, η αναπτυξιακή βοήθεια θα συνεχίσει να συμβάλλει σε αυτόν τον φαύλο κύκλο. Είναι σημαντικό να αναφερθεί βέβαια ότι ορισμένες κινήσεις σε αυτήν την κατεύθυνση έχουν γίνει, με την διαγραφή περίπου 40 δις χρέους προς τις βιομηχανοποιημένες οικονομίες το 2005⁵¹. Το παραπάνω ωστόσο δεν αποτελεί παρά ένα μικρό βήμα στην σωστή κατεύθυνση και μπορεί να έχει θετικά αποτελέσματα μόνο εάν λειτουργήσει συνδυαστικά με άλλα μέτρα που θα βοηθήσουν τις χώρες αυτές να εξέλθουν από το φαύλο κύκλο του αέναου δανεισμού.



Συγκριτικός πίνακας του συνολικού χρέους των χωρών της βόρειας και της υποσαχάριας Αφρικής
 Πηγή: Mutume, G., Africa Renewal, Οκτώβριος 2005



Πίνακας εξυπηρέτησης χρεών ως ποσοστό των κυβερνητικών εσόδων, 2003
 Πηγή: Africa's economy, BBC News, διαθέσιμο στο http://news.bbc.co.uk/2/shared/spl/hi/africa/05/africa_economy/html/debt.stm

Για όλο το διάστημα εκείνο κατά το οποίο η αναπτυξιακή βοήθεια είναι απαραίτητη, είναι αναγκαίο να αλλάξει η προσέγγιση της παροχής της και ως προς τον τρόπο με τον οποίο χρηματοδοτεί προγράμματα και project στις χώρες που τη λαμβάνουν. Μεγάλο κομμάτι της υποστήριξης που λαμβάνουν οι χώρες της υποσαχάριας Αφρικής χρηματοδοτούν απευθείας project, δηλαδή συγκεκριμένα χρονικά και τοπικά προγράμματα με σαφείς στόχους, ενώ υπόκεινται στον έλεγχο των δωρητών. Εφόσον μία χώρα πληροί τους *ex post* όρους που αναλύθηκαν παραπάνω, θα πρέπει να έχει και το δικαίωμα να διαχειρίζεται τον προϋπολογισμό της αναπτυξιακής βοήθειας χωρίς καμία εξωτερική επίβλεψη. Σαφώς μία

⁵¹Mutume, Gumisai, Industrial Countries Write Off Africa's debt, Africa Renewal, October 2005, διαθέσιμο στο <http://www.un.org/africarenewal/magazine/october-2005/industrial-countries-write-africas-debt>

τέτοια μετάβαση δεν μπορεί να γίνει ξαφνικά και, δυστυχώς, δεν είναι δυνατή σε όλες τις χώρες. Κρίνεται παραγωγικό να λάβει χώρα μόνο στις χώρες εκείνες στις οποίες τα βασικά θεμέλια ικανής δημόσιας πολιτικής και θεσμών είναι σταθερά και βιώσιμα μακροπρόθεσμα. Στις χώρες αυτές, η μεταβατική περίοδος μπορεί να στελεχωθεί από κεντρικά συμβούλια οικονομικής συνεργασίας πέριξ και με τη συμμετοχή του κράτους.

Στο κομμάτι της εργασίας το οποίο διερεύνησε τις επιπτώσεις στους θεσμούς και τη διακυβέρνηση, εντοπίστηκε και άλλο ένα πρόβλημα: η υποκατάσταση της επιλογής προγραμμάτων καθώς και η εξωγενής επιβολή προτεραιοτήτων από τους δωρητές. Τα παραπάνω υπονομεύουν την ικανότητα ενός θεσμικού συστήματος και ενός συστήματος διακυβέρνησης να εντοπίζουν και να αντιμετωπίζουν, διατηρώντας την κυριότητα της επιλογής, ποιές είναι οι πραγματικά επείγουσες ανάγκες. Μία πρόταση η οποία εμφανίζεται στη βιβλιογραφία είναι αυτή της συγκρότησης ιδρυμάτων βασισμένων στην τοπική ζήτηση. Στο άμεσο μέλλον, η πλειοψηφία των χωρών της υποσαχάριας Αφρικής δεν θα μπορέσει να εκπληρώσει τους όρους για την χορήγηση βοήθειας *ex post*. Εφόσον η βοήθεια που παρέχεται σε χώρες οι οποίες υπολείπονται δημόσιας πολιτικής στο αναπτυξιακό πεδίο δεν έχει μετρήσιμη επίδραση στην ανάπτυξη⁵³, καθίσταται σαφές ότι το υπάρχον σύστημα παροχής βοήθειας πρέπει να αλλάξει. Από τη μία, είναι αναγκαία η συγκρότηση ιδρυμάτων σε περιφερειακό επίπεδο χρηματοδοτούμενα από πολλαπλούς δωρητές τα οποία να ανταποκρίνονται σε τοπικά αιτήματα, ενώ από την άλλη, απαραίτητη είναι η ενίσχυση των τοπικών ικανοτήτων που οικοδομούν ικανότερο ανθρώπινο κεφάλαιο, ώστε να μπορέσει σταδιακά να γίνει η μετάβαση στην αυτοδιαχείριση των πόρων της αναπτυξιακής βοήθειας.

Ένα γενικό συμπέρασμα γίνεται προφανές από την ανάλυση της παρούσας εργασίας: η αναπτυξιακή βοήθεια από μόνη της είναι αδύνατον να εισαγάγει μία χώρα σε αυτοδύναμη αναπτυξιακή πορεία, όπως φάνηκε στην σκιαγράφιση της περίπτωσης της Αιθιοπίας. Είναι αναγκαίος πυλώνας της υποστήριξης των ανοιχτών πολιτικών θεσμών, εκεί που αυτοί υφίστανται, και μόνο τότε αποβαίνει αποτελεσματική, όπως φάνηκε στην περίπτωση της Μποτσουάνας. Η ερευνητική υπόθεση, που βασίζεται στο συμπέρασμα των Acemoglu και Robinson, λοιπόν, επιβεβαιώνεται στην παρούσα ανάλυση: επιτυχής αναπτυξιακή βοήθεια είναι εκείνη που υποστηρίζει την οικοδόμηση ανοιχτών πολιτικών θεσμών. Όταν, αντίθετα, διοχετεύεται σε μία χώρα που διαθέτει κλειστούς πολιτικούς θεσμούς, θυμίζει λιγότερο έναν σταθερό αναπτυξιακό πυλώνα και περισσότερο «μία τρύπα στο νερό». Το τμήμα εκείνο λοιπόν της κοινότητας της αναπτυξιακής βοήθειας που ενδιαφέρεται για την ουσιαστική αποτελεσματικότητά της, ίσως οφείλει να ξανασκεφτεί την προσέγγισή του και να αναμορφώσει την παροχή αναπτυξιακής βοήθειας όπως τη γνωρίζουμε σήμερα.

⁵³ Bräutigam & Botchwey (1999)

Βιβλιογραφία

Βιβλία

Cassen, Robert and Associates, 1994, *Does Aid Work?* Oxford: Clarendon Press

Collier, Paul, *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It*, Oxford University Press, New York, 2007

Easterly, William, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, The Penguin Press, New York, 2006

Harrison, Graham, *The World Bank and Africa: The Construction of Governance States*, Routledge, London, 2004

Lancaster, Carol, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, The University of Chicago Press, Chicago and London, 2007

Maipose, Gervase S., *Aid abuse and mismanagement in Africa: Problems of Accountability, Transparency and Ethical Leadership*, στο Hope, K. R. et al (eds), *Corruption and Development in Africa*, Palgrave Macmillan, London, 2000

Moyo, Dambisa, *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is A Better Way for Africa*, Farrar, Straus and Giroux, New York, 2009

Ed. Resnick, Danielle, van de Walle, Nicholas, *Democratic Trajectories in Africa: Unravelling the Impact of Foreign Aid*, UNU – Wider Studies in Development Economics, Oxford University Press, New York, 2013

Riddell, Roger C., *Does Foreign Aid Really Work?*, Oxford University Press, New York, 2007

Sachs, Jeffrey D., *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*, Penguin Books, 2006

Ed. Whitfield, Lindsay, *The Politics of Aid: African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford University Press, New York, 2009

Acemoglu D., Robinson James A., *Γιατί Αποτυγχάνουν τα Έθνη*, Εκδοτικός Οργανισμός Λιβάνη, 2013

Ντάβιντσον, Μπάζιλ, *Ιστορία της Αφρικής*, Εκδόσεις Αίολος, Αθήνα, 1997

Χουλιάρας, Αστέρης, *Η Κατάρρευση του Κράτους στην Αφρική: Τα Αίτια των Συγκρούσεων στη Λιβερία, τη Σομαλία και τη Ρουάντα*, Εκδόσεις Στοχαστής, 1997

Επιστημονικά άρθρα

Acemoglu, Daron, Johnson, Simon, Robinson, James A, *An African Success Story: Botswana*, Working Paper 01-37, Massachusetts Institute of Technology, July 2001

Adam, Christopher S., O'Connell, Stephen A., *Aid, Taxation and Development: Analytical Perspectives on Aid Effectiveness in Sub-Saharan Africa*, Policy Research Working Paper 1885, The World Bank, Development Research Group, Φεβρουάριος 1998

Alemu, Getnet, *A Case Study of Aid Effectiveness in Ethiopia: Analysis of the Health Sector and Architecture*, Working Paper No. 9, Wolfensohn Center for Development at Brookings Institute, Απρίλιος 2009

- Alesina, Alberto, Dollar, David, Who Give Foreign Aid to Whom and Why?, *Journal of Economic Growth*, Vol. 5, Issue 1, March 2000, pp. 33-63
- Alesina, Alberto, Weder, Beatrice, Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?, Working Paper 7108, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, 1999
- Boone, Peter, Politics and the Effectiveness of Foreign Aid, *European Economic Review*, Vol. 40, Issue 2, February 1996, pp. 289-329
- Bräutigam, Deborah, Aid Dependence and Governance, Expert Group on Development Issues, 2000:1
- Bräutigam, Deborah, Knack, Stephen, Foreign Aid, Institutions and Governance in Sub-Saharan Africa, *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 52, Number 2, January 2004, pp.255-285
- Bräutigam, Deborah, Botchwey, Kwesi, The Institutional Impact of Aid Dependence on Recipients in Africa, Working Paper 1999: 1, Chr. Michelsen Institute
- Bueno de Mesquita, Bruce, Smith, Alastair, Leader Survival, Revolutions, and the Nature of Government Finance, *American Journal of Political Science*, Vol. 54, Number 4, October 2010, pp. 936-950
- Bueno de Mesquita, Smith, Alastair, Political Survival and Endogenous Institutional Change, *Comparative Political Studies*, Vol. 42, Number 2, January 2009, pp. 167-197
- Diamond, L., Linz, J. and Lipset, S (eds.), *Democracy in Developing Countries*, Vol 2: Africa. Boulder, Colorado, Lynne Rienner, 1988.
- Dunning, Thad, Conditioning the Effects of Aid: Cold War Politics, Donor Credibility and Democracy in Africa, *International Organization*, 58, pp 409 – 423, July 2004
- Dutta Nabamita, Leeson Peter T., Williamson Claudia R., The Amplification Effect: Foreign Aid's Impact on Political Institutions, *Kyklos*, Vol. 66, No. 2, May 2013, pp.208-228
- Easterly, William, Pfütze, Tobias, Where does the money go? Best and Worst Practices in Foreign Aid, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 22, Spring 2008
- Goldsmith, Arthur A, Foreign Aid and Statehood in Africa: *International Organization*, Vol. 55, Issue 1, December 2001, pp. 123-148
- Harland-Thunberg, P., *Botswana: An African Growth Economy*, Westview Special Studies on Africa., Boulder, Colorado, Westview Press, 1978.
- Healey, J.: "Botswana: A Study in Accountability", in Healey, J. and Tordoff, W. (eds.): *Votes and Budgets: Comparative Studies in Accountable Governance in the South*, London: Macmillan, 1995
- Helliwell, John F., Putnam, Robert D., Economic Growth and Social Capital in Italy, *Eastern Economic Journal*, Vol. 21, Number 3, Summer 1995, pp.295-307
- Knack, Stephen, Aid Dependence and the Quality of Governance: Cross-Country Empirical Tests, *Southern Economic Journal*, Vol. 68, No.2, October 2001, pp. 310-329
- Knack, Stephen, Does Foreign Aid Promote Democracy?, *International Studies Quarterly*, Vol. 48, 2004, σς. 251-266

- Meyer, Carrie A., A Step Back as Donors Shift Institution Building from the Public to the “Private” Sector, *World Development*, Vol. 20, No. 8, pp. 1115-1126, 1992
- Moore, Mick (1998) 'Death Without Taxes: Democracy, State Capacity, and Aid Dependence in the Fourth World', in Gordon White and Mark Robinson, eds. *Towards a Democratic Developmental State*. Oxford: Oxford University Press
- Morrison, Kevin M., Natural Resources, Aid and democratization: A best-case scenario, *Public Choice*, Vol. 131, Issue 3-4, pp. 365-386
- Morrison, Kevin M., Oil, Nontax Revenue, and the Redistributive Foundations of Regime Stability, *International Organization*, Vol. 63, Issue 1, January 2009, pp. 107-138
- Morss, Elliott R., Institutional destruction resulting from donor and project proliferation in Sub-Saharan African countries, *World Development*, Vol. 12, Issue 4, pp.465-470, April 1984
- Moss, Todd, Pettersson, Gunilla, van de Walle, Nicholas, An Aid – Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in sub-Saharan Africa, Working Paper Number 74, Center for Global Development, January 2006
- Radelet, Steven, A Primer on Foreign Aid, Working Paper Number 92, July 2006, Center for Global Development
- Raguram, Rajan, Subramanian, Arvind, Does Aid Affect Governance?, *The American Economic Review*, Vol. 97, No. 2, Μαΐος 2007, σσ. 322-327
- Rakner, Lise, Botswana – 30 years of economic growth, democracy and aid: Is there a connection?, R 1996: 8, Chr. Michelsen Institute
- Raphaeli, Nimrod, Roumani, Jacques, MacKellar, A.C., Public Sector Management in Botswana: Lessons in Pragmatism, World Bank Staff Working Papers, Number 709, December 1984
- Remmer, Karen L., Does Foreign Aid Promote the Expansion of Government?, *American Journal of Political Science*, Vol. 48, No. 1, January 2004, Pp. 77-92
- Svensson, Jakob, Aid, Growth and Democracy, *Economics and Politics*, Vol. 11, No 3, Νοέμβριος 1999