

De politiek van 'Civil Society Organisations' in Kasese en Arua, Oeganda

Kristof Titeca

Promotoren: Ruddy Doom, Koen Vlassenroot

Vakgroep Studie van de Derde Wereld, Universiteit Gent

Verdediging: 19 december 2007

De liberaal-democratische visie omtrent 'Civil Society Organisations' (CSOs) is dominant in zowel donor- als academische literatuur. Deze 'liberale school' beschouwt CSOs als technische en apolitieke organisaties die niet enkel effectiever zijn in het verlenen van diensten maar ook een belangrijke democratische rol spelen. Geïnspireerd door De Tocqueville oordelen ze dat CSOs autonome organisaties zijn die de bredere lagen van de samenleving vertegenwoordigen. Doordat ze 'scholen van democratieën' zijn hebben ze een positief democratisch effect, zowel naar binnen (naar de leden) als naar buiten toe (naar de bredere samenleving) (Patterson 1998; Hadenius and Ugglå 1996). Als CSOs problemen ondervinden in één van deze functies, wordt dit gezien als een technisch probleem dat kan opgelost worden door verdere training of 'capacity-building'. Dit is de overheersende visie in donorkringen, maar ook in veel academisch werk omtrent CSOs (Diamond 1988, 1993, 1994). Deze assumpties worden sterk bekritiseerd door de 'kritische school' die oordeelt dat liberale school de politieke en sociale context in dewelke CSOs ingebed zijn niet genoeg in rekening brengt. Deze politieke en sociale context heeft een sterke impact op de effectiviteit en het democratisch karakter van de CSOs (Fatton 1995; Von Doepp 2002; Patterson 2003; Blaney and Pasha 1993).

Deze thesis situeert zich in het debat tussen deze twee scholen. Concreet volgde het de basispremissie van de 'kritische school' omtrent het belang van de socio-politieke context in de analyse van CSOs. Door CSOs in het politieke veld van de districten Arua en Kasese in Uganda te plaatsen wil deze thesis een op empirie gebaseerde "locatiefspecifieke analyse" (Wood 1997: 88) van CSOs brengen. Deze thesis is een toegevoegde waarde door het aanbieden van een 'thick description' van een aantal CSOs, door hen zowel van 'binnenuit' (door besluitvormingsprocedures, institutionele geschiedenis, enz.) als 'buitenuit' te bestuderen, door hen duidelijk in het lokale politieke veld te plaatsen (cf. Dorman 2005). De onderzoeksvraag van deze thesis is hierdoor: hoe verhouden CSOs zich tot de lokale politiek? Deze hoofdvraag kan onderverdeeld worden in twee subvragen, die de basiselementen van de CSO's positie in het lokale politieke veld analyseren: ten eerste, hoe verhouden CSOs zich tot lokale politieke conflicten? Ten tweede, hoe verhouden CSOs zich tot politieke elites? Door het beantwoorden van deze onderzoeksvragen wil deze thesis een antwoord bieden op de nood aan empirisch onderbouwde analyses van CSOs (Lewis 2002; Mercer 2002; Comaroff en Comaroff 1999).

Deze onderzoeksvragen werden geanalyseerd in de districten van Kasese en Arua in Oeganda. Deze districten werden geselecteerd omwille van het bijzondere intense karakter van hun lokale

1 Zoals de naam suggereert, zijn 'Civil Society Organisations' organisaties binnen de civiele maatschappij. Het is een verzamelterm voor verschillende groeperingen, zoals Niet-Gouvernementele Organisaties, 'Community-Based Organisations', groeperingen binnen de informele economie, enzovoort.

politiek, wat hen goede locaties maakt om de 'inbedding' van CSOs in dit politieke veld te analyseren (cf. Bierschenk en De Sardan 1997, 1998, 2003) aan de hand van de hierboven geïdentificeerde onderzoeksvragen. In Kasese is er een hevige politiek en sociaal conflict tussen twee 'politieke kampen' rond de erkenning van een culturele instelling, de 'Obusinga' of het koninkrijk. Lokale politiek en vele aspecten van het sociale leven van het district zijn gepolariseerd in een 'pro'- en 'anti'- Obusinga kamp. In Arua district is er een politieke en sociale competitie tussen twee etnische groepen, de Aringa en de Ayivu. De Ayivu menen dat de Aringa hun land 'bezetten' en hun jobs afnemen. Lokale politiek en vele aspecten van het sociale leven van het district zijn gepolariseerd rond dit conflict.

Deze thesis gebruikt een gevallenstudie-benadering (Casely en Lury 1987; Yin 1994), met de 'Civil Society Organisation' als de hoofd éénheid van analyse. Zowel binnen de donor- als veel van de academische literatuur is het gebruikelijk om 'Civil Society Organisations' gelijk te stellen met 'Non-gouvernementele Organisations' (NGO's). Echter, in de onderzoekslokaliteiten, en in vele plaatsen van ruraal Afrika, zijn NGOs, zoals ze voorgesteld worden in Westers liberaal denken een zeldzaam fenomeen. Door te engageren met het debat omtrent niet-Westerse vormen van de civiele maatschappij (Lewis 2002; Hann en Dunn 1996) toonde deze thesis aan dat dit niet betekent dat de civiele maatschappij afwezig is, maar dat andere vormen van collectieve actie binnen de civiele maatschappij genegeerd worden, die net een productiever engagement tussen staat en samenleving genereren. Deze thesis besteed aandacht aan twee types van CSOs: ten eerste, aan 'Community-Based Organisations' (CBOs) en ten tweede, aan groeperingen binnen de informele economie, die tevens als vigilantes actief zijn en een belangrijke rol spelen in processen van bestuur en democratisering. In deze categorie werden twee groeperingen bestudeerd: de OPEC boys, een groepering van benzinesmokkelaars in Arua; en de Masai, een groep verkopers en consumenten van de stimulant khat.

Door de onderzoeksvragen te beantwoorden heeft de thesis enkele basisveronderstellingen van de liberaal-democratische school in vraag gesteld. Doorheen de thesis werd duidelijk hoe CSOs intrinsiek deel uitmaken van lokale sociale en politieke dynamieken; en hoe er een voortdurend onderhandelingsproces plaatsvindt tussen politici en CSOs. Er is dus geen strikte scheiding tussen 'staat' en 'civiele maatschappij' mogelijk. Verschillende theoretische concepten kunnen gebruikt worden om de relatie tussen CSOs en politici te beschrijven: 'elite capture' (Platteau en Gaspart 2003; Platteau 2004), 'inverse elite capture' of 'linking social capital' (Szretzer en Woolcock 2004). Al deze concepten beschrijven de relatie tussen CSOs en politici echter a priori als een éénrichtingsverkeer, daar CSOs ofwel voordeel halen uit de relatie ('linking social capital') ofwel nadeel ('elite capture'). Eén van de belangrijkste observaties van deze thesis is echter dat er een dynamisch tweerichtingsverkeer tussen beide actoren plaatsvindt, iets wat door bovenstaande standaardconcepten niet onderkend wordt. Deze thesis heeft daarom de specifieke inhoud en uitkomst van deze samenwerking geanalyseerd, hierbij ondermeer steunend op neo-patrimoniale theorieën (Chabal en Daloz 1999; Bayart 1983, 1993; Schatzberg 2002). Doorheen de gevallenstudies werd het immers duidelijk dat de relatie tussen CSOs en politici beschreven kan worden als een 'patroon-client' relatie: door zich te linken aan bepaalde politici proberen CSOs toegang te verkrijgen tot 'fondsen, informatie en ideeën' (Woolcock 2002); terwijl de CSOs belangrijk zijn in de creatie van politiek kapitaal voor politici.

Eerder onderzoek onderschrijft het belang van patroon-client relaties (Lister and Nyamugarsira 2001; Bazaara 2000), maar heeft hier totnogtoe echter geen empirisch bewijs voor gegeven. Deze thesis heeft dit hiaat proberen op te vullen door deze patroon-client relaties concreet in kaart te brengen. Concreet werd aangetoond hoe deze relatie een negatieve impact heeft op het alge-

heel functioneren van de CSOs. Dit was vooral het geval voor de ‘Community-Based Organisations’ (CBOs) in Kasese district die sterk ingebed zijn in deze patroon-client relaties en hierdoor een ‘spiegel’ vormen van het politieke conflict dat het district domineert – deze bevindingen bevestigen hierdoor de stelling van de ‘kritische school’, volgens dewelke CSOs bestaande politieke en sociale conflicten reproduceren.

De thesis vestigt dan ook aandacht op het feit dat het ‘politieke register’ van CSOs een negatieve impact heeft op de het ‘ontwikkelingsregister’ van CSOs daar ze de duurzaamheid en participatieve effecten van de CSO sterk aantasten. Zo beperkt het lidmaatschap van de CBOs zich tot een bepaalde politieke zijde; en weigert de andere politieke zijde om te delen in de voordelen van de technische interventies van de CBOs. Deze thesis plaatst zich daarvoor in de analyse van Ferguson (1990) die stelt dat het politieke ‘zij-effect’ van CSOs sterker kan zijn dan het ‘hoofd-effect’ van ontwikkeling. In deze situatie zijn de CSOs dan ook in de eerste plaats ‘politics machines’ (Jennings 2001) of Althusser’s ‘ideologische staatsapparaten’ (Igoe 2005) die hoofdzakelijk een rol spelen in de creatie van politieke kapitaal voor politici. Deze bevindingen stellen dan ook standaard presumpties omtrent participatieve ontwikkelingsinterventies in vraag, daar deze interacties automatisch in interactie treden met dit politieke en sociale veld, en in een situatie van politieke en sociaal conflict zoals in Kasese district bestaande spanningen kunnen bevestigen en versterken.

De gevallenstudies wezen ook op het belang van ‘ontwikkelingsmakelaars’ (‘development brokers’) in de analyse van CSOs (Bierschenk, Sardeau, De Sardan 2000). Doordat deze ‘makelaars’ alle contacten met externe actoren monopoliseren binnen de organisatie concentreren ze alle macht in hun persoon. Dit heeft op zijn beurt een negatieve impact op het functioneren van de CSOs. De gevallenstudies toonden aan hoe dit leidde tot een verminderde participatie en verantwoording (‘accountability’) in de organisatie; en vooral met betrekking tot de ‘makelaars’ zelf, die weinig of geen verantwoording moeten afleggen. Veelal leidt dit tot corruptie en mismanagement binnen de CSO.

In tegenstelling tot de Community-Based Organisations heeft de nauwe relatie tussen politici en de groeperingen binnen de informele economie (i.e. de OPEC boys en de Masai) geen negatieve impact op de effectiviteit van deze organisaties. Integendeel, opvallend is de positie en macht van deze groeperingen, die een belangrijke rol spelen in het lokale politieke veld, waar ze als bijzonder effectieve vertegenwoordigers van de civiele maatschappij optreden; en – in tegenstelling tot de andere gevallenstudies – een effectieve impact hebben op lokale beleidsvorming. Deze bevindingen leveren daardoor een dubbele bijdrage tot de bestaande literatuur: ten eerste vestigt het de aandacht op het feit dat er een nood is om voorbij het ‘donkere en brutale’ karakter van dergelijke groeperingen te kijken (Kagwanja 2003, 2006; Meagher 2007a), daar ze niet automatisch politieke geïnstrumentaliseerd worden. Ten tweede, en meest belangrijk, is dat alhoewel ze beschouwd worden als de ‘gevaarlijke’ vorm van de civiele maatschappij (Comaroff en Comaroff 1999), ze optreden als de belangrijkste vertegenwoordigers van de civiele maatschappij in hun lokaliteiten.

Dit valt grotendeels te verklaren door het feit dat deze groeperingen een grote politieke invloed uitoefenen bij de bredere bevolking. Ze bezitten met andere woorden belangrijk ‘politiek kapitaal’, wat voortvloeit uit het feit dat deze groeperingen belangrijke diensten verlenen, vooral met betrekking tot hun effectiviteit in de regulering van geweld waardoor ze gerespecteerd worden door vele lagen van de bevolking (cf. Smith 2004). In deze situatie ontstaat er een voortdurend onderhandelingsproces tussen de OPEC boys/Masai en de politici. Enerzijds treden de OPEC boys/Masai hierbij op als campagneagenten voor de politici; anderzijds zorgen de politici ervoor dat deze groeperingen hun illegale activiteiten kunnen voortzetten én luisteren ze naar de grieven van deze groeperingen. De OPEC boys/Masai treden hierbij op als ‘go-between’ tussen politici (met wie

ze een nauw geïnstitutionaliseerd contact hebben, iets wat andere groeperingen niet hebben) en de bredere samenleving (en vooral stedelijke gemarginaliseerde groeperingen). Bepaalde grenzen en regels moeten echter gerespecteerd worden in dit onderhandelingsproces: zo mogen enerzijds deze groeperingen niet te openlijk en sterk de oppositie steunen; en mag anderzijds de overheid niet te bruusk optreden tegen deze groeperingen, bijvoorbeeld door hun leden te mishandelen. Indien één van beide zijdes deze regels overtreedt, treedt er chaos (bv. respectievelijk arrestaties of rellen) op, tot de samenwerking hersteld wordt.

Samenvattend wijst deze thesis op een reeks factoren die toestaan om de impact van het politieke veld op CSOs beter te analyseren; en die m.a.w. helpen verklaren waarom sommige van de gevallenstudies negatief beïnvloedt worden door politieke conflicten en allianties met politici en andere dan weer niet.

Een eerste factor heeft te maken met de specifieke link tussen staat en samenleving in dewelke CSOs zich bevinden (Galvan 2007). Hierbij zijn vooral de specifieke 'patroon-client dynamieken' van belang. Dit verklaart gedeeltelijk de verschillen tussen de gevallenstudies in Kasese en Arua. In Kasese vertaalde het politieke conflict zich in een rigide patroon-client dynamiek in dewelke individuen en associaties sterk 'ingebod' zijn (Mamdani 1996); waardoor CSOs het conflict weerspiegelen en zelfs versterken. Dit was niet het geval in Arua, waar dergelijke allianties veel minder 'ingebod' zijn, waardoor het politieke conflict zich niet binnen de CSO vertaalt.

De tweede factor heeft te maken met de 'keuzes en beperkingen' die de CSO in zijn omgeving heeft (Vincent 1971). In geval politici de enige mogelijkheid tot vooruitgang zijn voor de CSO, is er een grotere kans om zich te politiseren. Deze 'keuzes en beperkingen' zijn op hun beurt beïnvloed door de geschiedenis van de organisatie (Farrington et al. 1993). Twee deelfactoren zijn hierbij belangrijk: ten eerste, ontstond de CSO op een autonome manier (bv. de OPEC boys en de Masai) of door een externe stimulans (bv. veel van de CBOs in Kasese). Ten tweede, ontstond de CSO door een politieke stimulans of niet. Het spreekt voor zich dat een CSO die ontstond door een externe politieke stimulans, én die functioneert in een omgeving met weinig 'keuzes' voor ontwikkeling, een grotere kans heeft om sterk gepolitiseerd te worden, met hierbij een negatieve impact op de ontwikkeling en het democratische karakter van de CSO.