

MENS VI VENTER PÅ MIRAKLET **Udviklingsmålene mod 2015**

D E N N Y V E R D E N
TIDSSKRIFT FOR INTERNATIONALE STUDIER

DIIS • København • 2005

Mens vi venter på miraklet

Udviklingsmålene mod 2015

De otte 2015-mål

1. Bekæmpe fattigdom og sult
2. Sikre grundskoleuddannelse for alle inden 2015
3. Fremme ligestilling og styrke kvinders rettigheder
4. Reducere spædbarnsdødeligheden og børnedødeligheden
5. Reducere dødeligheden blandt gravide og fødende kvinder
6. Standse udbredelsen af hiv/aids, malaria og andre sygdomme, der truer menneskeheden, inden 2015
7. Sikre en miljøvenlig og bæredygtig udvikling
8. Opbygge et globalt partnerskab for udvikling
(fra DANIDA's hjemmeside)

2015 Målene

2015 Målene er det officielle danske navn for de internationale udviklingsmål frem mod år 2015, på engelsk kaldet *Millenium Development Goals*. De 8 udviklingsmål, 18 delmål og 48 indikatorer siges at udspringe af den Årtusindeklæring (*United Nations Millennium Declaration*) som verdens ledere vedtog i FN i september 2000. Men de ligger først autoritativt beskrevet i generalsekretær Annans rapport til generalforsamlingen et år senere. Faktisk var de kun en mindre del af et større kompleks af udviklingsmål. Først i et bilag skilles *Udvikling og udryddelse af fattigdommen* ud til særlig behandling og harmonisering, benævnt 2015 Målene.

Årtusindeklæringen og 2015 Målene sammenfatter udviklingsmål fastsat på en række internationale konferencer og topmøder i løbet af 1990'erne samt Johannesburg og Monterrey i dette århundrede. Deres styrke siges netop at ligge i at de ses i sammenhæng og at så mange lande er forpligtigede til at arbejde for deres gennemførelse i sammenhæng! Denne lidt blandede oprindelse er måske baggrunden for at forskellige organisationer synes ret usikre på målenes præcise historik og har forskellige tekstversioner på deres hjemmesider – og når de så oven i købet



skal oversættes, bliver forvirringen rigtig udbredt (se FN's, UNDP's og DANIDA's hjemmesider).

Fem år efter Milleniumtopmødet, i efteråret 2005, afholder FN det første topmøde hvor fremskridtene mod 2015 Målene skal bedømmes og resultaterne af et omfattende FN-forskningsprojekt, Milleniumprojektet, under ledelse af professor Jeffrey D. Sachs, skal fremlægges. Projektet skal foreslå hvad der skal gøres for at nå målene, og (måske især?) beregne hvad det vil koste. Mange gisninger går på at noget der ligner en fordobling af bistanden er påkrævet, hvilket dog stadig er mindre end de 0,7% af deres BNP som i-landene har forpligtet sig til at yde. Om i-landene får sværest ved at imødekomme dette krav eller kravet om handelsindrømmelser, eller om ulandenes forpligtelser på målrettede ydelser, eller til syvende og sidst kravene om at demokratisere og liberalisere skal vise sig at være de værste barrierer, er slet ikke givet – og er nogen af de spørgsmål dette nummer af *Den Ny Verden* vil tage op.

De tre første artikler, Grosen, Kjær og Linnér: *Let roven – vi kan, hvis vi vil*, Poul Engberg-Pedersen: *Pengene eller livet*, og Carsten Staur: *2015 Målene og dansk udviklingspolitik* anlægger alle tre et samlet perspektiv på 2015 Målene, analyserer styrker og svagheder, og kan til tider være kritiske.

Det er dog også klart at de hver især repræsenterer organisationer som har taget 2015 Målene til sig, og som betragter det som en af deres organisations væsentlige opgaver at bidrage til deres opfyldelse. Når de samtidig er fælles om at opfatte den udbredte støtte til 2015 Målene som en af de vigtigste forudsætninger for at de virkeliggøres, er det klart at det ikke er herfra man kan forvente den grundlæggende kritik. Derved illustrerer dette nummer af *Den Ny Verden* også et dilemma i samfundsvidenskaben, og måske især den del af samfundsvidenskaben der drejer sig om udvikling, som kun sjældent handler om grundlæggende spørgsmål om udviklingsmål, men langt tiere om hvordan de nås. Men selvom de alle tre ønsker at nå de opstillede mål, er de alligevel ganske forskellige, og det kan vel diskuteres i hvilken grad de er politiske og/eller videnskabelige, hvilket nok gælder det meste samfundsvidenskab som produceres med et samfundsengagement.

Vores opgave som redaktører ser vi ikke som værende at rense et tidsskrift som *Den Ny Verden* for den slags artikler. Vi skal derimod forsøge at påpege deres forskellige præmisser, sørge for at de så vidt muligt komplementerer hinanden og også, selvom vi ikke har fundet forfattere der går direkte imod 2015 Målene, søge at bringe artikler der i hvert fald diskuterer disses udformning.

Ser vi de tre indledende artikler i forhold til hinanden, er det klart at de to første repræsenterer et skift, med UNDP (repræsenterende FN) i

offensiven over for en nu mere defensiv Verdensbank, som var helt anderledes ledende i 1990'erne. Det er jo ikke tilfældigt at Grosen *et al.* omtaler 2015 Målene som en ny start og 90'ernes store konferencer som fiaskoer, mens Engberg-Pedersen ser 2015 Målene som en videreførelse og samling af disses resultater uden at der egentligt tilføjes noget nyt. Privatsektorens og civilsamfundets inddragelse som bidragsydere som Grosen *et al.* fremhæver som en tilbageværende svaghed, fremhæves af banken netop som områder der har være omfattet af dens arbejde med udvikling af 90'ernes grundlæggende, endnu gældende udviklingsmodel.

En hjørnesten i verdensbankens model er de nationale fattigdomsstrategier (PRSP'erne). Begge forfattere støtter dem nu i den ny "to spors"-udgave (*two track*), hvortil hører såvel en analyse af det (realistiske) eksisterende ressourcegrundlag for at udvikle kapacitet og legitimitet, som en fremlægelse af hvilke (ambitiøse) ressourcer der skal til for nå målet. Grosen *et al.* venter endog en yderligere udvikling så fattigdomsstrategierne fremover især skal baseres på en behovsanalyse der indikerer hvad der skal til for at nå målene: "Sammenfattende kræves først og fremmest at fattigdomsstrategierne faktisk kommer til at fungere og derefter at de bliver integreret med 2015 Målene. De bør nå ud og være langt mere ambitiøse og ikke bare realistiske." Så vil FN-systemet rigtigt have taget dem til sig.

Selvom Verdensbanken har sluttet aftale med UNDP om de to spor, er der intet der tyder på at man er klar til at opgive udgangspunktet i den praktiske kobling mellem de langsigtede og partcipatoriske processer omkring fattigdoms strategierne og så de nationale budgetter, og imellem økonomisk vækst, specielt via den private sektor, og ekspansion i offentlige tjenesteydelser.

Verdensbankens analyse af situationen i 2005 bygger på dens årlige *Global Monitoring Report*, som netop analyserer hvor langt man er nået i disse henseender, især i Afrika. På denne basis vurderes "det lange seje træk" der skal til uanset hvornår målene skal nås. UNDP siger mere definitivt at agendaen frem til 2015 vil blive sat i 2005.

Carsten Staur understreger på DANIDA's vegne også at det er 2015 Målenes helt afgørende betydning, at der ikke på noget tidligere tidspunkt har været så bred international opbakning bag en udviklingsmålsætning.

Et centralt emne for DANIDA bliver selvfølgelig igen på topmødet i 2005 at presse på for at få i-landenes officielle bistand sat i vejret. Selv om Danmark har nedbragt bistanden i de seneste år, ligger den stadig i toppen og over de 0,7% af BNP som i-landene har lovet og som ville løse alle ressourceproblemer! Artiklen siger ligeså klart at man er klar over at det er urealistisk og at Danmark skal hjælpe med til også at finde andre veje til at øge bistandsressourcerne. Her nærmer man sig næsten

en enighed med Verdensbanken der siger ligeud at målet selvfølgelig ikke nås for alle lande, specielt ikke i Afrika.

Den i dansk bistand længe fremhævede hovedmålsætning om at reducere fattigdommen, optræder primært som det første af de syv mål ulandene har forpligtet sig til at arbejde hen imod. Som Staur skriver, skal det "ske ved at sikre, at målene indarbejdes i de nationale fattigdomsstrategier, konkrete udviklingsplaner og i nationale finanslove", men ulandene kan ikke klare det alene og skal støttes til at gennemføre mål 1, specielt gennem i-landenes forpligtelser i mål 8.

Mål 8 om det globale udviklingspartnerskab fremhæves ofte som i-landenes ligeså vigtige og omfattende forpligtelse som de forpligtelser ulandene har påtaget sig i henhold til mål 1-7. Halvdelen af Carsten Staurs artikel er da også helliget de danske forpligtelser.

Det er imidlertid ikke så mærkeligt at der er ret få referencer til 2015 Målene eller hvordan den danske politik har tilpasset sig disse. Man plejer at sige at det at der kun er ét mål opvejes af at mål 8 omfatter 7 af de i alt 18 delmål. Men der er grund til at citere delmål 12 i sin helhed: *Videreudvikle et åbent, regelret, forudsigeligt ikke-diskriminerende handels- og finansielt system. Omfatter en forpligtelse til god regeringsførelse, udvikling og fattigdomsreduktion – både nationalt og internationalt.* (Citeret efter DANIDA's hjemmeside). Alle de øvrige delmål handler om specielle lande: de mindst udviklede, ø-stater og fastlandsstater, om gæld, og om ungdoms fattigdom, medicins tilgængelighed, samt adgang til ny teknologi. 16 af de i alt 48 indikatorer registrerer ganske vist bistand, markedsadgang og gæld, men omfatter jo ikke i sig selv målsætninger (at 0,7%-målet nævnes i en parentes, er næsten at føje spot til skade). I-landenes forpligtelse på mål 8 og dets delmål 12-18 har ikke været det store problem for deres ledere at påtage sig, og man må håbe at de også ser de brede mål 1 og 7, og de mere specifikke løfter under mål 2-6, som en form for offentlige goder, de også har en forpligtelse til at bidrage til.

Uanset hvilke forskelle man kan pege på mellem de internationale organisationer, er de alle domineret af et moralsk imperativ, som gør det svært ikke at bakke op bag 2015 målene. Som Staur siger, er deres styrke netop at alle bakker dem op – og det gør selv Therkildsen så! Afskaffelsen af fattigdom ses som en udviklingsintervention man bør og kan implementere, blot man har ressourcer nok eller får udviklet det givne lands kapacitet. Opstillingen af moralsk baserede 2015-mål bidrager behageligt til at afgrænse sprængfarlige politiske spørgsmål om magt og ressourcefordeling og (næsten) at adskille diskussioner om udvikling og fattigdom fra de øvrige diskussioner om global politik, særligt sikkerhedspolitik, handelspolitik, ressourceudnyttelse og nyere tendenser i den internationale arbejdsdeling. Det er fx påvist at visse af de udviklingslande der har fremvist høje vækstrater de senere år, har oplevet et

stort spring i den sociale ulighed. Dette har fået visse kommentatorer til at insistere på at hvis fattigdomsbekæmpelsen skal realiseres, må der kræves mere strukturelle politiske indgreb der sigter mod omfordeling af ressourcer. Dette er naturligvis en politisk meget vanskelig dagsorden at komme igennem med, men sådanne mere grundlæggende spørgsmål bør nævnes selvom vi ikke kan påstå det lykkes dette nummer af *Den Ny Verden* at behandle dem.

Men selv inden for den ret bredt accepterede ramme af 2015 Målene som primært moralske drivkræfter, kritiseres de for at have en meget forskellig karakter og pege i mange forskellige retninger. Nogle er forholdsvist konkrete ("Stands udbredelsen af hiv/aids"), andre er mildest talt noget rågede ("Skab en bæredygtig udvikling"). Det skyldes vel at der bag 2015 Målene ligger en masse implicite og mere eller måske især mindre præcise kausalitets opfattelser om sammenhæng mellem fx forbedrede uddannelsesforhold og økonomisk vækst, mellem økonomisk vækst og fattigdomsudryddelse, mellem forbedrede uddannelsesforhold og kønslighed. Alle sammen relationer der lyder plausible, men som ikke desto mindre er betænkelige at etablere uden at diskutere deres kompleksitet nærmere. Når således fx fattigdom ikke ses som et udslag af fordelings- og udbytningsformer, kan løsningsforslagene ofte samtidig kritiseres for at være ganske overfladisk funderede og hovedsageligt omhandlende metoder til at rejse ekstra ressourcer og til forbedret forvaltning af de til rådighed stående ressourcer.

En af de mest upræcise kausalitetsopfattelser bag 2015 Målene er vel netop den om forholdet mellem sundhed og fattigdom som berører hele tre af de otte mål. Det antyder Engberg-Pedersen ved at kalde dem indirekte fattigdomsmål. Men løser Sodemann så fattigdom/sundhedsproblemet ved i sin artikel at kalde sundhedsproblemerne fattigdomsforstærkere? Tilsyneladende ligger det helt store problem for ham i at man ved alt, alt for lidt om hvordan ulighed og fattigdom, som findes i rigt mål i ulandene, hænger sammen med børnedødelighed (for som ham at tage mål 4 som eksempel). Men måske ligeså meget i at den viden der måtte være ikke bruges og at i vi ikke ved andet om hvorfor ikke end at de fattige har for lidt magt til at sørge for at den bliver brugt eller fremskaffet.

I den sammenhæng ligner det næsten en besværgelse når forfatteren begynder artiklen med at postulere at der er håb forude mht. børnedødelighedsmålet ligesom når han senere proklamerer at "sundhed bør være et globalt offentligt gode".

I modsætning til Therkildsen er Sodemann læge og har mærket på sin krop hvordan sundhedssystemernes utallige mangler ofte er selvmodsigende og rammer rige og fattige i flæng. Selvom de så når de rammer, kan ramme de fattige hårdest og forstærke fattigdommen, må man omvendt

ikke glemme den usundhed der ikke i sig selv er fattigdomsrelateret – den rammer nemlig alligevel de fattige.

Selvom det er klart at sundhedsmålene er indirekte fattigdomsmål, har de for Sodemann også en almenmenneskelig værdi i sig selv. Derfor handler det ikke kun om fattigdom, men ligeså meget, måske mere i nogen sammenhænge, om at udbygge sundhedssystemerne og deres kapacitet, specielt deres evne til at bruge og udbrede den viden de har og til at skaffe yderligere viden, herunder viden om hvordan de når de fattige.

Sodemann ser dog også, ligesom Therkildsen, den største umiddelbare hindring for opfyldelse af sundhedsmålene i at krav til donorerne om resultater på kort sigt får dem til at “prioritere snævre sygdomsorienterede programmer, som ikke har kapacitetsopbygning af den eksisterende sundhedssektor på budgettet og som fungerer politisk og fagligt autonomt”. Den fattigdomsførstærkning der ligger i de fattiges ringe magt over sundhedssystemerne generelt, gør sig endnu mere gældende i forhold til den omtalte type programmer (som specielt behandles for hiv/aids af Therkildsen).

I artiklen *2015 Målene og aids i Afrika: dilemmaer og illusioner* har Therkildsen modsat Sodemann sit udgangspunkt i samfundsvidenskabelig planlægningsanalyse, men gør som han det i øjeblikket meget kontroversielle at argumentere imod verdenssamfundets kanalisering af ressourcer til konkrete hiv/aids-medicinprogrammer i alverdens ulande. Han går faktisk videre og analyserer hiv/aids, og det at de er med på listen, som typiske eksempler på hvad der kan ske når 2015 Målene tages helt alvorligt (de samme mekanismer som medvirkede til at hiv/aids senere fik topprioritet ved Lomborgs *Copenhagen Consensus*).

Artiklen sætter ord på en modsætning som ligger i megen udviklingsdebat i dag, og mere eller mindre underforstået i dette nummer af *Den Ny Verden*, mellem en bogstavelig og en symbolsk/politisk udviklings-tilgang. Mens man tidligere har erklæret den udviklingsteoretiske debat for død, dukker den her op igen i form af de to retninger. Den ene, som postulerer at udviklingen nås gennem en målrettet indsats og tilstrækkelige investeringer inden for et tilstrækkeligt, men begrænset, tidsrum. Omkostningerne kan beregnes og fastlægges. Skal man være pessimistisk, ser den anden teori så mange tænkelige hindringer for udvikling at målsætningerne bliver symbolske og i praksis nærmest uopnåelige, i hvert fald i mange afrikanske lande.

Therkildsen påpeger alle de kapacitets- og ledelsesmæssige problemer der ligger i de makroøkonomiske konsekvenser, i organisering og arbejdsmarked og ikke mindst i de sociale aspekter af sundhedssektorens institutionelle planlægning. Det er ikke så overraskende at han, for dog at præstere en positiv konklusion, må vende tilbage til kravet om flere ressourcer. De

skal bare ikke gå til flere “tekniske fix”, men til den krævende opbygning af sundhedssystemernes landespecifikke kapacitet.

Artiklen handler om hiv/aids-målene og sundhedssektoren, men kunne teoretisk set ligeså godt konkludere at udvikling i det hele taget nås gennem langvarige brede indsatser over for samfundssystemer (i deres specifikke sammenhæng), ikke hurtigt, globale, tekniske løsninger.

Dissing og Bangs artikel om mål 7 om at sikre en miljøvenlig og bæredygtig udvikling, *Bringer 2015 Målene nyt liv til “bæredygtig udvikling”?* konstaterer indledningsvis at ånden fra Rio ikke førte til bæredygtige resultater. Selvom alverdens ledere i Rio i 1992 var enige om at fremtiden skulle baseres på en bæredygtig udvikling, er verden ifølge Dissing og Bang ikke blevet mere bæredygtig siden da fordi det kun er den rent miljømæssige side af bæredygtig udvikling der er blevet styrket som sektor, i modsætning til en stort set uberørt økonomi.

Artiklen argumenterer for at 2015 Målenes upræcise mål 7 om bæredygtighed kun får mening hvis det bidrager til en meget mere helhedsorienteret forståelse af bæredygtig udvikling hvor miljø indtænkes i udvikling.

På den måde vender artiklen tilbage til en tidligere påstand om at selvom 2015 Målene i nogen grad består af specifikke konkrete mål, ligger deres styrke i analyse og anvendelse som et sammenhængende hele hvis dele gensidigt understøtter hinanden. Dens argument er at bæredygtig udvikling vil blive styrket ved at miljøet bliver en del af et hele og ikke en sektor. Selve mål 7 er godt nok en overskrift, men delmål og specielt indikatorer kan blive centrale når/hvis deres monitorering begynder at virke.

Miljømålet, mål 7's rolle i denne sammenhæng af globale udviklingsmål, stiller nogle anderledes krav til hvilke indikatorer der bør monitoreres hvis de skal tages alvorligt som drivkrafter i en tilstræbt dynamisk udvikling. mål 7-rammen vil aldrig kunne erstatte den monitorering og detaljering af målsætninger der ligger i diverse miljøkonventioner og handlingsplaner. Men artiklen diskuterer derfor mulige nye indikatorer hvis vigtighed kunne være at tilføje noget nyt om miljøets virkning på udviklingen og omvendt, og derved påvirke begge – i stedet for de nuværende der mest er detaljerede indikatorer for miljøets tilstand.

2015 Målene behandles af alle disse forfattere som et moralsk imperativ: Deres styrke er netop at alle (trods evt. kritik) bakker dem op (Staur). Clunies-Ross, som er økonom, har ingen åbenlys moralsk holdning til målene, men har som udgangspunkt at verdenssamfundet til finansiering af de globale offentlige goder som 2015 Målene udgør i kraft af dets beslutninger, har brug for 50-60 milliarder USD ekstra om året, fortrinsvis i multilaterale midler.

Selvom hans form i *Globale offentlige goder: forskellige betalingsmåder* er køligt analyserende, gør Clunies-Ross' gennemgang det indlysende klart at de tekniske og finansielle muligheder er til stede i rigt mål. Hans diskussioner viser at der stort set ingen uoverstigelige tekniske hindringer er for at udnytte indtægter til udviklingsformål fra en international finansfacilitet (IFF), særlige IMF-trækningsrettigheder, globale skatter på våbenhandel, dybhavsminerale, luftfart og CO₂-emissioner, valutahandel, eller profitter fra private formuer over en hvis størrelse. Clunies-Ross lister ikke selv de finansielle muligheder, men konservativt anslår han enkeltvis mulighederne til at være (vores liste):

- IFF 50 mia. USD
- IMF 12-20 mia. USD
- Våbenskat 5 mia. USD
- Dybhavsminerale ? USD
- Luftfartsskat eller CO₂ afgift 20-60 mia. USD
- Valutahandelsskat 60-120 mia. USD
- Private formuer 60 mia. USD (=15% af deres afkast)

Når kilderne er kolossale og tekniske problemer kan løses, kan der dårligt være andet end politiske hindringer for at de udnyttes! Clunies-Ross gør selv opmærksom på flere af dem, fx den "fanatiske modstand der er i visse kredse i USA" mod en international skat på valutahandel (Tobin-skatten). Englands og Frankrigs fælles støtte i G7 til et IFF-forslag er Blair og Chirac åbenbart ikke engang enige om mere (*Kristeligt Dagblad*).

Uden at det siges direkte, handler det nok som så ofte før om magt.

Det er måske også grunden til at de øvrige forfattere i dette nummer af *Den Ny Verden* (ligesom målene selv i øvrigt) i deres besværgelser om yderligere bistandsmidler til opfyldelse af 2015 Målene, som alle er enige om er absolut nødvendige, beskæftiger sig meget lidt med hvordan de skal fremskaffes. Der gøres meget ud af at beregne og diskutere hvor meget ekstra bistand der skal til og hvor meget ulandene selv skal bidrage med – både generelt og sektorvis. Alle er også enige om at donorerne må yde mere. Det er klart at hvis de alle yder deres 0,7% af BNI som lovet, er problemerne løst!

Men det står da vist ligeså klart, i hvert fald mellem linierne, at ingen forfattere har tiltro til at alle store donorer bare når derop i nærheden inden for en overskuelig årrække.

Jannik Boesen, cand.scient.pol, seniorforsker, DIIS, Stig Jensen, cand.scient.pol, ekstern lektor, Center for Afrikastudier, Københavns Universitet, og Henrik Nielsen, cand.scient.soc, forsker, DIIS.

Referencer

<http://2015.danida.dk/da>

<http://undp.org/mdg/>

<http://www.developmentgoals.org>

<http://www.kristeligt-dagblad.dk> 29. januar 2005.

<http://2015.danida.dk/da/menu/2015maalene/>

