

Dette er ikke en brønd

*Om planlægning og
uforudsigelighed i
udviklingsbistanden*

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

Fra humanitarisme til menneskerettigheder

Refleksioner over en dansk-etiotisk bistandsmodel

Introduktion til bistandsmodeller

Hvad mener folk, der arbejder med udviklingsforskning og -praksis, når de taler om 'bistandsmodeller'? Den simple definition kunne være, at bistandsmodeller indeholder en systematisering af klynger af ideer og formodninger, som omgiver bistandsforhold, således at 'udvikling' og planen for at opnå denne, bliver udtrykt i klare konkrete vendinger. En bistandsmodel indeholder altså et bestemt bud på, hvad udvikling er, og en køreplan for, hvordan man når derhen. Modeller skal have struktur og logik; de skal give mening. Men de kritiske spørgsmål bliver så: Mening for hvem, og hvordan skaber man meningsfuldhed? I denne artikel vil jeg undersøge aspekter af bistandsforholdet, som ikke behandles i den dokumentation, som bistandsorganisationerne har opbygget.¹ Skønt man kan finde en masse halvfortrolige-halvoffentlige dokumenter, er deres hovedformål ikke at analysere, men at få støtte til et bistandsforhold for en bestemt periode, hvilket betyder, at de ikke er neutrale rapporter, men afgørende elementer i selve bistandsforholdet.

I den akademiske litteratur om udviklingsbistand ser man to brede tilgange til, hvad bistandsmodeller forventes at gøre. Ifølge den ene er en bistandsmodel en instruks [blueprint] i, hvordan en politik, formuleret af eksperter, skal udføres i praksis. Alle bureaukratier har træk af instruks i den måde, de strukturerer deres arbejde på. Dog er indbyggede antagelser om gennemførligheden af instrukser, som kommer ovenfra, og abstrakt planlægning blevet kritiseret i årtier.² Instruks-tankegangens begrænsninger kan koges ned til to forhold. Det ene er den måde, hvorpå det politiske grundlag for modellen "skjules af det objektive, neutrale, juridisk rationelle sprog, som modellen fremstilles i" (Shore and Wright 1997: 8), og det andet er det synspunkt, at i modsætning til vejledningens 'videnskabelige', objektive tankegang, så kan modeller aldrig overføres eller reproduceres nøjagtigt over tid og sted. Udviklingsaktører indfører, tilpasser, gør til deres egen, drejer, fordrejer, ødelægger, erstatter og blokerer officielle modeller, så de passer ind i den lokale viden og deres egen forståelse, erfaring og interesser. Den anden tilgang til bistandsmodeller

sætter tolkningen i centrum. Her er bistandsmodellens primære funktion at bringe konsensus blandt grupper, som er forbundet gennem forskellige arenaer for interaktion og forhandling i bistandsforholdet. Det er denne anden tilgang, som vil styre min argumentation.

Artiklen begynder med at skitsere, hvordan bistandsmodeller kan ses som en række overlappende domæner. Jeg skal derefter illustrere mit argument ved at se på modellen for et specifikt bistandsforhold, en alliance mellem NGO'er i Danmark og Etiopien, som med finansiering fra Danida har iværksat et udviklingsprogram i Nord Wollo, Amhara National Regional State (se også Gertrude Halkjær og Pernille Sørensens artikel i dette nummer af Den Ny Verden). Med dette eksempel vil jeg pege på to ting. For det første at frem for at være stive og ubøjelige (som instruksbilledet kunne antyde) skal bistandsmodeller være elastiske, hvis de skal kunne repræsentere en konsensus og være rettesnor for implementeringen over tid. Men for det andet og som konsekvens heraf opstår der, i takt med at bistandsmodellerne strækkes, stadigt dybere sprækker mellem modellen på papir og modellen, som man forstiller sig den udformet og praktiseret af udviklingsaktørerne i regionen. Medens bistandsledere finder det hensigtsmæssigt at tilpasse modellen til skiftende pres udefra, så bliver de, der arbejder i felten, og modtagerne, udviklingsaktørerne ude i organisationens arme, taget på det forkerte ben af de strømme af direktiver som kræver, at de ændrer deres almindelige praksis. Men kløften er langt fra tydelig. Den sløres af en uklar terminologi, forsøg på at give det udseende af konsensus, 'kapacitetsopbygning' og tilslørede former, som man påtager sig såvel for egen vindings skyld som af modstand.

Bistandsmodeller som lagene i et løg

Man kan forestille sig bistandsmodeller som formet af samspillet mellem forskellige interesser, der opererer på forskellige niveauer, i forskellige rum og med forskellige grader af autoritet. Det billede, man kommer i tanke om, er 'lagene i et løg'. Skønt løgets lag i denne analogi repræsenterer forskellige domæner, er membranerne mellem lagene porøse, således at det der sker i ét lag, kan påvirke det, der sker i alle de andre lag.

Det yderste lag i 'løget' omfatter dem, der sætter den globale dagsorden, de magtfulde internationale finansielle institutioner. Som Fowler (1998: 138) bemærker, skiftede målet for den internationale bistand efter afslutningen af den Kolde Krig fra geopolitisk kontrol til global orden, udvidelse af de kapitalistiske markeder og frihandel. Den nye politiske dagsorden, som afspejler bekymringerne i Nord, prioriterer en liste af krav til 'god regeringsførelse': flertalpolitik, slankning af statsbureaukratierne, gen-nemsigtighed, ansvarlighed, respekt for menneskerettigheder, forbedring af kvindernes situation og mere plads til borgerhandling. I de seneste år har bistandsorganerne i stigende grad bekymret sig om mislykkede og

sammenbrudte stater, trusler mod den globale sikkerhed og terrorisme. Fundamentalistiske religiøse doktriner menes at føre til social konfrontation, hvilket støtter det synspunkt, at den eneste vej ud af barbari og kaos er en genindførelse af vestlige værdier og begreber om modernitet.

Et andet lag i bistandsmodel-‘løget’ er de bilaterale donororganisationers politik. I de senere år er deres politiske fokus skiftet brat, de har taget fat på og droppet spørgsmål som humanitarisme, miljømæssig bæredygtighed, levebrød [livelihood], konfliktløsning, fredsskabelse, styrkelse af civilsamfundet, god regeringsførelse, uddannelse, 2015-målene etc. Hvert skift kan skabe uro i bistandsforholdene og bistandsmodellerne. En ny model bør foreslå en ny start og nyskabende løsninger på fortærskede problemer. Så skønt formuleringen af en bistandsmodel er et forsøg på at cementere en specifik fortolkning og diskurs om udvikling, kommer der aldrig en afslutning.

Et tredje lag i ‘løget’ udgøres af relationerne mellem en NGO, dem der finansierer den og dens støttekreds. NGOer er overalt i stigende grad blevet afhængige af støtte fra officielle kilder. For at få succes i arbejdet med at skaffe midler skal NGOer i Nord kunne vise, at de tilslutter sig den officielle donorprioritering og sproget. Ulempen ved dette er, at de ikke længere så frit kan give udtryk for alternative måder at anskue udvikling og Nord-Syd-relationer på. Medens det fremherskende NGO-syn på partnerskab i 1970erne var baseret på solidaritet, udfordring af magtfulde autoriteter og en mere egalitær vision af udviklingsprocessen, er disse kvaliteter enten givet lavere prioriteter eller blevet optaget (og ændret) af de magtfulde udviklingsaktører i de ‘ydre lag’.

Alle bistandsorganisationer er i de senere år blevet presset til at indarbejde ‘ny offentlig ledelse’ [new public management] og har gjort det ved at introducere et nyt register af begreber: ansvarlighed, gennemsigtighed, omkostningseffektivitet, merværdi, noget for pengene, resultater, bedste praksis, stakeholder. Enkeltvis er hvert begreb uskyldigt nok, men tilsammen bliver de til en forestilling om ‘god regeringsførelse’, som forener virksomhedsledelse med neoliberale reformer (Shore og Wright 2000). ‘Noget for pengene’ er ikke en dårlig tanke, men samlingen af begreber peger i retning af det, som Gould (2004: 1) har kaldt en ny ‘kobling af retoriske, rituelle, magtmæssige – og materielle transaktioner’.

Bistandsmodeller skal, udsat som de er for overlappende pres, ofte rettes til. Denne opgave lægges i hænderne på konsulenter, eksperter på korttidsopgaver, som agerer som mæglere mellem udviklingsdiskurs, donopolitik og lokal ledelse. Konsulenter anses ofte som nogen, der spiller en konstruktiv rolle ved at udbedre bistandsmodellen og forlænge dens aktive levetid. Men der kan komme et punkt, hvor et konsulentteam vil gå ind for, at modellen forlades, og erklæres for mislykket. Begrundelsen er, som Mosse (2005) understreger, ikke nødvendigvis

objektive mangler, men at modellen har mistet sin evne til at fastholde sine allierede og støtter.

Det var de ydre lag. Lad os nu vende os mod arenaer og netværk i de indre lag. Bistandsmodeller bliver først 'virkelige', når deres visioner annekteres af udviklingsaktører, som går ind for dem på det organisatoriske plan. Abstrakte modeller bliver kun til praktiske modeller, når tilstrækkeligt mange mennesker tror på dem (Mosse 2005). Men visioner og tro passer ikke godt med den anden, bureaukratiske, idé – modellen som et sæt af tekniske, rationelle implementeringsteknikker. Dobbelttheden i kernen af bistandsmodellerne har en tilbøjelighed til at forlænge brugen af et ældre begrebsregister, ud fra et behov om at komme uden om uenigheder og fragmentering; det er farer som altid er til stede i forhold, som foregår flere steder og på flere planer. Dette register omfatter mange begreber, hvor NGOer gik foran: samproduktion, alliancer og partnerskaber, og hvor netværk, deltagelse, samarbejde, kollektivitet, Kooperation og synergi var centrale.

I nutidens bistandsdokumentation bliver registre sidestillet og begreber sammenblandet. Indtrængen af ikke helt synonyme begreber er nyttige til at dække over politiske mislyde og diskursive sprækker, men de skaber også ambivalens og forvirring. Det kan godt være, at de mange begrebsregistre giver modellen en vis grad af elasticitet, men de står samtidig i vejen for såvel en meningsfuld kommunikation som formidlingsprocesser og forhindrer således, at bistandsorganisationer udvikler sig til 'moderne' læringsorganisationer.

I det inderste lag finder man såvel modtagerne af bistand som organisationernes udviklingsaktører, som dagligt beskæftiger sig med at fortolke bistandsmodellen og få den til at virke. Annekteringen sker på forskellige måder alt efter niveau og sted. På det organisatoriske niveau får en specifik fortælling forrang og bliver anerkendt som den 'autoriserede' beretning. I organisationerne har nogle funktionærer fuldmagt til at agere som 'vægter' eller 'ypperstepræster', der formulerer denne autoriserede fortælling og afgrænser organisationens specielle karakter, dens motto, symboler og ritualer. Medens en bistandsmodel kan bygge på en antagelse om fri udveksling og dialog, så kan dette også langt fra være tilfældet. Afvigende versioner bliver ved med at eksistere og cirkulere med alternative (muligvis undergravende) fortolkninger af begivenheder og social hukommelse, specielt på lokaliteter som ligger langt fra hovedkontoret.

Bistandsmodellen på papir

Det etiopisk-danske Fællesinitiativ blev etableret i 1997 af NGOer i Danmark og har haft tre hovedfaser. Hver fase blev markeret af justering i bistandsmodellen. I dette afsnit behandles følgende spørgsmål: Hvor kom den oprindelige idé fra, hvordan blev modellen forhandlet mellem Danmark

og Etiopien, og hvordan blev den efterfølgende justeret og udvidet?

'Humanitær krise' og behov for 'nødhjælp' blev eksemplificeret af den sult, som plagede Nord Wollo regionen i det nordlige Etiopien i 1984-85. Denne katastrofe gav globale bistandsorganisationer et skub til at lægge mere energi i at gentænke nødhjælpsbistanden. Nogle bistandsmodeller fra de tidlige 1990'ere anså det at redde liv som det vigtigste og mente, at NGO'er var bedre udstyret til at få tingene gjort end tunge officielle bureaukratier. Det førte til de humanitære NGO'ers hurtige vækst og stigende indflydelse på verdensplan, som satte humanitarisme over politik. Men den etiopiske sult havde også været omdrejningspunkt på en anden måde, for 'naturlige' katastrofer blev tydeligvis forværret af handlinger foretaget af et undertrykkende autoritært marxistisk regime [Derg'en] og regimets modstandere, som skabte det, som senere blev kendt som en 'kompleks nødsituation'. Udsigten til at gå ind i langsigtede nødhjælpsoperationer i en region med politisk vold fik globale bistandsaktører til at tænke sig om to gange i forhold til, om det var klogt at tilbyde ubegrænset humanitær bistand (Duffield 2001).

Et resultat af den hektiske aktivitet, som omgav den nye humanitarisme, blev at bistandsorganisationerne ønskede at lære mere om gråzonen mellem nødhjælp og udvikling. De så et behov for nye retningslinier for, hvordan nødhjælpsbistand (som viste sig slet ikke at være kortsigtet) kunne omdirigeres til langsigtede, bæredygtige udviklingsmål. Det var på dette tidspunkt, at Danmark blev interesseret i at opbygge ny viden om udviklingsorienteret nødhjælp i Nord Wollo, og om hvordan man opbygger lokal kapacitet, så mennesker i risikogrupper kan blive i stand til at afværge eller klare fremtidige nødhjælpsituationer. I det etiopisk-danske Fællesinitiativ indgik Danida og tre danske NGO'er (Folkekirken Nødhjælp, Dansk Røde Kors og Red Barnet, Danmark), som har specialiseret sig i nødhjælpsbistand.

I midten af 1990'erne var der i Etiopien en gensidig bekymring for, hvordan man kunne mindske afhængigheden af fødevarerbistand. Den nye regering, som i 1991 afsatte Derg'en, var slået ind på en vidtgående politik med etnisk føderalisme, decentralisering og demokratisering. I modsætning til andre afrikanske stater i tiden efter strukturtilpasningen var staten og det herskende parti i Etiopien ivrige efter at være aktivt til stede på landet og nøje overvåge NGO-sektoren.

Programmets bistandsmodel blev bygget op omkring følgende elementer:

- forbedret fødevarerikkerhed for at udrydde afhængigheden af fødevarer-nødhjælp
- styrket lokal kapacitet for at gøre befolkningen i stand til at udvikle deres egne mekanismer og strategier til at klare den vanskelige situation
- øget viden om udviklingsorienteret nødhjælp.

Programmet ville også eksperimentere med en fælles administrativ struktur. Nøgleord, som blev gentaget i de tidlige programdokumenter, var integration, samarbejde, deltagelse og synergi. Tre meget forskellige Nord-Syd NGO-partnerskaber deltog: (i) Lutheran World Federation (LWF, en international NGO med hovedkvarter i Geneve) havde i lang tid samarbejdet med Ethiopian Evangelical Church Mekane Yesus (EECMY) om at organisere udvikling af overrislingsystemer og landbrugsinfrastruktur, landbrugskonsulentarbejde og mad-for-arbejde-ordningen i Nord Wollo, og blev støttet af Folkekirkens Nødhjælp, (ii) Ethiopian Red Cross Society (ERCS) skiftede, med støtte fra dets danske modstykke, fra nødhjælp til primær sundhedstjeneste og (iii) Red Barnet, Danmark, åbnede et filialkontor i Addis Ababa for at støtte den uformelle uddannelse i fattige landområder. Programmet forpligtede sig til at arbejde tæt sammen med den etiopiske regering, til at gå ind i kapacitetsopbygning og til at støtte en forskningskomponent, Impact Study Group, sammensat af danske og etiopiske forskere, som skulle analysere forandringsprocesserne undervejs.

Humanitarisme var den vision, man var fælles om, men de etiopiske NGOer havde en anden dagsorden end danskerne. Det var et udbredt synspunkt, at der – før man kunne eksperimentere med nye måder at sammenkæde nødhjælp og udvikling på (som på en eller anden måde ville hæve sig som en fugl Phønix fra den mislykkedes bistands aske) – var presserende, om end jordnære, behov man skulle tage sig af, nemlig organiseringen af de praktiske omstændigheder omkring nødhjælp og tilvejebringelsen af tjenesteydelser til sårbare befolkningsgrupper i ressource-svage miljøer. Den dominerende fortælling i programmets historie, set fra den etiopiske side, understregede det humanitære og modsatte sig planlægningstankegangen, som det følgende citat viser:

Da den danske donor og NGOer sendte en stor mission fra København (i 1996), blev de bragt til Dino (en floddal). På det tidspunkt var der tørke, floderne var tørre og befolkningen på ca. 7000 mennesker led forfærdeligt. Alle var enige om, at det var vigtigt, at folk kunne blive i deres hjem, at de kunne blive der og ikke lade dem strømme væk som floden. De havde brug for hjælp. Ingen tænkte på omkostningseffektiviteten dengang. I stedet var det et spørgsmål om at overleve, om humanitær bistand. Værdien af et menneskeliv kan ikke gøres op i omkostninger og fortjenester (interview, Addis, september 2003).

I Etiopien var den rigtig store udfordring ikke at søge ny viden, men at danne en fælles struktur, som administrativt kunne samle programmet, fra distrikter til nationale hovedkvarterer, og opbygge et klima af tillid mellem dem. I begyndelsen fik den enkelte etiopiske NGO lov til at gennemføre og overvåge sine egne interventioner. Men det harmonerede ikke med programmets altoverskyggende mål om samarbejde, og den

danske donor gjorde hurtigt klart, at integrerede NGO-projekter var en forudsætning for finansiering. Kort sagt kan man se, at efter nogen forhandling og ompositionering mellem NGO-kontorer i København og Addis findes der til slut en konsensus baseret på behovet for en ny slags NGO-samarbejde.

I Nord Wollo Zone udvalgte programmet to woreda'er [distrikter] til pilotprojektet. Begge woreda'er var relativt store, havde vandressourcer og var gennemskåret af hovedveje. Ud af i alt 63 kebelers [mindre administrative distrikter] valgte man først 6, så 15 og til sidst 23 kebelers, hvor programaktiviteterne skulle ligge.³ Men programdistrikterne var spredt over et stort areal. De første kebelers blev udvalgt på grundlag af deres vandingspotentialer; senere blev andre udvælgelseskriterier tilføjet: udbredte skader efter tørke/erosion, høj befolkningstæthed, mangel på service og adgangsforhold. Fattigdom som sådan blev aldrig et kriterium, og blandt program-kebelers var nogle rigere og beliggende i nærheden af en by. Ifølge programmets tankegang skulle alle programaktiviteter (nødhjælp, forbedret landbrugsinfrastruktur og -produktion, primær sundhed og uformel uddannelse) med tiden samles i de samme kebelers, fordi der var behov for en holistisk tilgang til udvikling. I bakspejlet kan man stille spørgsmålstejn ved implikationerne af beslutningen om at privilegere enkelte projektsteder og derved formentlig skabe større regional ulighed mellem program- og ikke-program kebelers, og at interventionsstederne var politisk-administrative enheder frem for floddale, hvilket ville have givet bedre mening, hvad angår udvikling af overrislingssystemer.

Programmets mål havde først stabiliseret sig omkring visionen om en bedre fødevarerikkerhed, en styrkelse af den lokale kapacitet og mere viden om sammenkædningen af nødhjælp og udvikling, udvidet med nødhjælps- og mad-for-arbejde-ordninger, når sult truede. Disse begreber krævede konkretisering og omformulering til et teknisk sprog for at kunne beskrive de tjenesteydelser, som hvert enkelt NGO-partnerskab tilbød at levere. Et mellemliggende lag af formål blev derfor tilføjet. Forbedret fødevarerikkerhed blev tolket som en forbedring af 'betingelser og potentialer for en mere bæredygtig landbrugsproduktion gennem jord- og vandbevaringsinterventioner', så man kunne trække på LWF/EECMYs tidligere erfaringer i Nord Wollo. 'Styrkelse af den lokale kapacitet' blev tolket som 'styrkelse af befolkningens egen langsigtede kapacitet til at planlægge' samt 'organisere og klare fremtidige problemer gennem forbedret træning, uddannelse og en bedre sundhedsstandard'. Dette bøjede målene, så de dækkede Red Barnets specialisering i uformel uddannelse og ERCSs i primær sundhed. Da programmet var en fælles satsning, stræbte man efter at 'opnå en synergieffekt gennem integration og koordination af aktiviteter inden for landbrug, sundhed og uddannelse i en mangefacetteret tilgang, hvor igangsættelsen af aktiviteter i et område også bidrager til resultater i et andet område'.

En betydningsfuld tilpasning af modellen kom, da man på en workshop identificerede 28 tværgående aktiviteter som egnede til en fælles implementering med to eller tre NGO'er. De aktiviteter, som blev valgt, drejede sig om bevidsthedsgørelse og træning samt vand- og miljøspørgsmål. Medens den tekniske udførelse var relativt enkel, førte den fælles administration til dannelsen af en tung, formalistisk bureaukratisk struktur, som blev skabt parallelt med NGOernes egen administration i regionen. Hver NGO skulle på skift have formandskabet for 'Coordinating and Joint Committees' på alle niveauer, og mange nye byrder blev pålagt NGO-personalet i regionen. Det spørgsmål, som folk havde i baghovedet, var, om den nye tunge administrative overbygning virkelig var det værd.

Den første og anden programperiode (1997-1998 og 1999-2001) var koncentreret om at skaffe 'hardware', dvs. den nødvendige fysiske infrastruktur. Arbejdskraft blev rekrutteret i program-kebeleer gennem mad-for-arbejde-ordningen og mobilisering af frivillig arbejdskraft, som kebele-administrationen stod for, til at reparere og genopbygge diger, dæmninger, kanaler, dræn, volde til overrisling, terrasser på bjergskrånninger, træbeplantning, konstruktion af vandforsyningsposter, veje, sundhedsklinikker, uformelle og formelle skoler, og bygning af lokale kontorer til NGO'er. Der blev aldrig udarbejdet estimater af, hvor meget arbejdskraft de lokale bidrog med, på trods af at dette ville have givet en udmærket indikation af den lokale deltagelse og folks indstilling til at engagere sig i programaktiviteterne.⁴

I den tredje programfase (2001-2004) blev bistandsmodellen strakt ud til at omfatte nye begreber og aktiviteter. Det skete efter en intens planlægningsproces i NGO-hovedkvartererne i Etiopien og Danmark. Der blev opnået enighed blandt lederne om, at målene skulle omarbejdes, så de afspejlede den globale tankegang, og en vigtig ændring blev at erstatte fødevarerikkerhed med begrebet sikkert levebrød [livelihood]. I denne fase nedspilles humanitarismen, og i stedet finder man begreber, som lægger vægt på produktion til markedet og stigende husstandsindtægter, udviklingsmuligheder for børn, forbedret sanitet, større bevidsthed om forebyggende sundhedsforanstaltninger, specielt i forhold til hiv/aids, og kvinders adgang til ressourcer.

Koblet til denne udbredelse af rammerne skiftede programmets tyngdepunkt fra fysisk infrastruktur til opbygning af lokalbefolkningens deltagelse. Det skulle ske ved at etablere brugergrupper i kebeleer, skønt integrationen her gik i stå, fordi de enkelte NGO'er ville opbygge deres egne organisationer blandt modtagerne. De danske konsulenter var specielt entusiastiske over LWFs indførelse af COLTA-grupper [Community Organising and Leadership Training for Action]. Medlemskab af COLTA-grupperne varierede, men havde tendens til at omfatte traditionelle ledere og nye udviklingsaktører. Men programdokumentationen overvejede ikke de omkostninger, som denne intense organisatoriske aktivitet medførte for

folk i kebelen, eller om disse foreninger var meget forskellige fra dem, som blev dannet af autoritære regeringer for at kontrollere landområderne (Harrison 2002). Ved at opbygge brugergrupper fulgte programmet hovedstrømmen i den globale tankegang, hvilket har medført enorm vækst i brugergrupperne (Cornwall og Gaventa 2001).

Ud fra den måde hvorpå programmodellen blev udvidet, kan man konkludere, at bistandsmodeller må have en vis elasticitet. De skal kunne tage højde for flere på hinanden følgende faser i projektforløbet (fra hardware til software), forandringer i de styrende begreber (fra fødevarer sikkerhed til sikkert levebrød) og forandringer i den førende bistandsdiskurs (fra humanitarisme til selvhjælp). Men medens sådanne tilpasninger af ledere kan siges at være oplagte, logiske resultater, så giver tilpasningerne konstante forstyrrelser, når man ser det fra NGO-personalets synsvinkel. Jo mere der pilles ved en model, jo vanskeligere og mere frustrerende må det føles for den, der arbejder i felten, og for modtagerne at få deres praksis til at passe med modellen.

Bistandsmodellen i praksis

Det må række med to eksempler på den slags processer, hvor bistandsmodeller fortolkes og annekteres: valg af styrende lokale begreber og fremkomsten af en lokal konsensus om hvad man vil prioritere i bistandsmodellen.

Til beretningen om fortiden var NGO-ledere og folk, der arbejdede i kebelerne og helt op til hovedkvartererne i Addis, blevet enige om en fælles historie, en historie hvor ordet 'integration' blev ved med at dukke op. 'Integration' fastholder og cementerer den måde, folk taler om programmet på (i det mindste på engelsk). En integrationstilgang var blevet en forførende simpel tanke at sætte på papir for planlæggere. Det har været langt mere kompliceret at føre den ud i praksis. Integration indebærer 'at man bryder reglerne', og det var en risikabel affære. Af mangel på objektive beviser på 'succes' måtte man gentage 'integration' mange gange, det blev et mantra, en trossag. Som en bistandsleder bemærkede:

Man må forstå, at integration repræsenterede en revolution i NGO-tankegangen! Men den måtte bygge på eksisterende strukturer, de kan ikke fejes væk. For at opnå integration, må man følge reglerne, tage små skridt, et ad gangen. At opnå integration indebærer, at man nedbryder nogle af barriererne og gør sig store anstrengelser for at diskutere fælles problemer (Interview, Addis, september 2004).

NGO-personalet i regionen var tilbøjelige til at tillægge integration normativ betydning og bruge det til at indebære en rigtig, ordentlig

funktion, hvormed meddelelser blev sendt op og ned i det administrative hierarki. En ret vej fra mindre til mere integration, mente man, kunne forklare fremskridtet i programmet. Ifølge en bistandsarbejder på woreda-niveau:

I fase I var der kun lidt samarbejde og de enkelte NGOer fortsatte med deres eget arbejde. Men i fase II fik integration mening, fordi folk havde en mulighed for at diskutere fordele og ulemper ved integration. I fase III var der mere integration og derfor en bedre forståelse (Interview, Kobo, august 2003).

Etiopisk NGO-personale så sig selv som nogle, der aktivt producerede justeringer af modellen, og det var gjort muligt gennem en voksende integration.

Fællesprogrammet lagde i begyndelsen vægt på 'hårde' komponenter, men efter at NGOerne lærte hinanden bedre at kende, var det muligt at være mere opmærksom på de 'bløde' komponenter – for det er dér, at en større integration kunne finde sted (Interview, Addis, august 2004).

I implementeringsprocessen skabte bistandsmodellen en række aktiviteter, som enten blev accepteret eller afvist. Tre grupper af aktiviteter dominerede gennem hele programperioden.

Det tidligste programfokus var fødevarer sikkerhed i en tørkeplaget region, og de centrale projekter var rettet mod at kontrollere vand, forøge de overrislede områder og landbrugsresultaterne og give flere husstande adgang til overrislet land. De var baseret på ingeniørviden og adgang til rigelig arbejdskraft. Men det krævede mere end infrastruktur at få overrislings-systemer til at virke. Tre sociale udviklinger var afgørende: igangsættelse af et ledelsessystem, som var i stand til at kontrollere vandressourcerne, sikring af passende vedligehold og reparation samt hjælp til bønderne, så de blev i stand til at forbedre resultaterne, producere højværdiafgrøder og sælge flere af deres produkter på markedet. Men som resultat af et skift i prioriteringerne højere oppe, var programmet mindre opmærksomt på den afgørende sociale opfølgning.

En analyse af omkostningseffektiviteten konkluderede, at omkostningerne pr. modtagende husstand i programmets fire vandingssystemer var høje sammenlignet med andre systemer, og i et tilfælde (indledt da humanitarismen var på sit højeste) meget høje. Hvor der ikke var asfalterede veje, havde bønderne ikke indført afgrøder af høj værdi; hvor der var, var bønderne tilbøjelige til at dyrke den samme salgsafgrøde, hvilket førte til overforsyning og prisfald. Overrislingsprojekterne var ikke nødvendigvis 'mislykkede' på grund af tekniske mangler, så man får den mistanke at udbyttet måske kunne have været større, hvis

programmets opmærksomhed ikke havde flyttet sig, og der var givet mere effektiv støtte til landbrugskonsulentvirksomheden og den sociale organisation (Halkjær 2001). Nu står programmet over for store problemer med at overbevise regeringen (eller andre donorer) om, at de skal overtage ansvaret for de dyre, underudnyttede systemer.

Så snart et sikkert levebrød kom i første række som programfokus, skulle målene og praksis ude i marken have afspejlet denne ændring. Men i praksis var det ikke så markant. Små, stykvisse investeringer i jord- og vandkonservering blev iværksat, men der var ikke megen opmærksomhed omkring 'entitlements', rettigheder og krav til jord og ressourcer, materielle og immaterielle aktiver, som er centrale spørgsmål i en levebrødstankegang, når denne først er formuleret. Skønt levebrødstilgangen var radikal i sit udgangspunkt, var den tilbøjelig til ubemærket at glide hen imod en lovprisning af selvhjælp og enkeltindividets effektivitet som entreprenører, der tjener penge gennem markedet (de Haan og Zoomers 2005). Der blev gjort meget lidt i Nord Wollo for at forøge beskæftigelsen uden for landbruget eller indtjeningsmulighederne. Så skønt et sikkert levebrød blev kaldt det vigtigste mål, kom der ikke noget ud af det begreb. Som Sørensen (2006) konkluderer, var programmets vigtigste bidrag til folks levebrød det korn, som blev fordelt som fødevarer og fra mad-for-arbejde-ordningerne i perioder med sult, hvilket næppe er et udviklingsresultat med et længere sigte.

Det billede, som bedst beskriver resultatet af den NGO-konsensus, som opstod i regionen, er 'modellandsbyen'. Det styrende princip var, at folk i pilot-keberne skulle have adgang til tjenesteydelser, som svarede til deres behov, og blive bevidste om nye tanker. Det ville på den ene side få dem til at kræve uddannelse, forebyggende medicin og miljømæssig sikkerhed og på den anden side at afvise de traditionelle, skadelige praksiser og indgroede diskriminationsmønstre. Danske konsulenter fandt, at der var gjort betydelige fremskridt i den sociale udvikling (skønt det forvirrende kaldes sikkert levebrød), og at lokalsamfundene var blevet bedre organiseret og mere selvsikre. Social udvikling blev skabt gennem sindrige former for selvhjælp, ved at få lokale folk til at påtage sig nye opgaver og forpligtelser. Her var medregnet de lokale lærere i de uformelle skoler, som oftest ikke-lønnede sundhedsarbejdere og lokale 'animatorer' i landbrugskonsulenttjenesten, betalt af LWF. Programmet passede ind i holdningen om samfundets service, men det ville være naivt at tro, at det var sket uden konflikter eller politisk uafhængigt. Fremtiden for selvhjælp i de spredte kebler er uklar. Nogle aspekter af samfundsarbejde vil kræve højere færdighedsniveauer og mere viden, tilbagevendende udgifter skal stadig dækkes, og – hvad der måske er mest alvorligt – ved at udvælge visse kebler til speciel opmærksomhed og forøge ulighederne i regionen er sandsynligheden for, at landbefolkningen vil organisere sig på en bredere basis, eller kollektivt skride til handling, måske mindre.

Eftersyn af modellen

De styrende begreber, som blev lagt på bordet under forberedelserne til en fjerde programfase, trækker på to registre over begreber, som er blevet vævet ind i den løbende dokumentation.

På den ene side sætter modellen fokus på bæredygtighed (defineret som overførsel af aktiver, ressourcer og ansvar til regeringen og til de lokale samfund), samarbejde med regeringen, gentagelse af succeser og, for at opnå disse, kapacitetsopbygning. Disse begreber er nu, selv om de var med i programdokumentationen fra starten, mere fast knyttet sammen med begrebet 'god regeringsførelse'.

På den anden side lægger den reviderede model vægt på rettigheder, uddannelse, organisering af de lokale samfund, mobilisering og evnen til at deltage i samfundet på lige vilkår, dvs. at folk i keberne, som civilsamfund, hjælpes med at opbygge deres kapacitet til at klare egne affærer. 'Rettigheder', 'demokrati', 'civilsamfund' er enormt vigtige som visioner, men ligger imidlertid i et tvetydigt begrebsmæssigt terræn. For medens det kunne se ud til at signalere en vendt tilbage til gamle NGO-anliggender om at åbne op for et politisk rum for de fattige, så passer de også ubehageligt godt ind i et neoliberalt ordforråd om selvhjælp og individuelle rettigheder som forbrugere. NGOerne sætter deres lid til den politiske modenhed og demokratiseringen af brugergrupper og foreninger i keberne. Men der luftes megen tvivl og mange spørgsmål i NGO-kontorer i regionen med hensyn til, hvilken slags rettigheder programmet kan sponsorere, for hvem, og hvordan de skal give sig i kast med det uden at sætte deres forhold til regeringen på spil? Det er ikke klart, om de lokale grupper kan gå i gang med at omdanne sig selv til selvstyrende bevægelser, som kræver rettigheder. Faktisk kan opsplittningen i den organisatoriske indsats i Nord Wollo gennem dannelsen af mange brugergrupper måske arbejde imod de fattiges mere langsigtede interesser.

Medens ændringer i begreber og registre er forståelige set ud fra et NGO-hovedkvarters synspunkt, så er der stadig i regionen større tilslutning til en ældre generation af lokalt annekterede begreber, specielt integration. For i 'integration' er der fælles visioner, som de er blevet udtrykt igennem lang tid, og det har været den lim, som holdt den besværlige administration sammen, og set med de lokale øjne er det slet ikke overflødigt. Hvis man generaliserer dette punkt, kan man hævde, at når hovedkontorer giver bistandsmodeller et nyt indhold, endog ved at vedtage en tilgang der er baseret på rettigheder, så kan dette aflegitimere og underminere den lokale viden, erfaring og status hos dem, der deltager i forreste række.

Fiona Wilson er professor ved Internationale Udviklingsstudier, Roskilde Universitetscenter.

Litteratur

Apthorpe, Raymond. 1996. Reading development policy and policy analysis: on framing, naming, numbering and coding. *European Journal of Development Research* vol. 8, no. 1: 16-35.

Cornwall, Andrea & John Gaventa. 2001. From users and choosers to makers and shakers: repositioning participation in social policy. *IDS Working Paper*, no. 127. Brighton: Institute of Development Studies.

de Haan, Leo & Annelies Zoomers. 2005. Exploring the frontier of livelihoods research. *Development and Change*. vol. 36, no. 1: 27-47.

Duffield, Mark. 2001. *Global governance and the new wars; the merging of development and security*. London/New York: Zed Books.

Fowler, Alan. 1998. Authentic NGDO partnerships in the new policy agenda for international aid: dead end or light ahead? *Development and Change*. vol. 29, no. 1: 137-159.

Gould, Jeremy. 2004. Introducing aidnography. I *Ethnographies of aid – exploring development texts and encounters*, eds. Jeremy Gould & Henrik Secher-Marcussen, International Development Studies Occasional Paper, no. 24, Roskilde: Roskilde University Center: 1-13.

Halkjær, Gertrude, 2001, Study of the Joint Programme's impact on local institutional capacity, Impact Study Group, Centre for Development Research, Copenhagen.

Harrison, Elizabeth. 2002. The problem with the locals: partnership and participation in Ethiopia. *Development and Change*. vol. 33, no. 4: 587-610.

Mosse, David. 2005. *Cultivating Development. An Ethnography of Aid Policy and Practice*. London: Pluto Press.

Shore, Chris & Susan Wright. 1997. Policy: a new field of anthropology. I *Anthropology of policy: critical perspectives on governance and power*, eds. Chris Shore & Susan Wright. London/New York: Routledge: 3-39.

Shore, Chris & Susan Wright. 2000. Coercive accountability: the rise of audit culture in higher education. I *Audit cultures: anthropological studies in accountability, ethics and the academy*, eds. Marilyn Strathern, London/New York, Routledge: 57-89.

Sørensen, Pernille. 2006 The impact of a Joint NGO Programme in North Wollo, Ethiopia: enhanced food security for the poor. I *Aid impact and poverty reduction*, eds. Steen Folke & Henrik Nielsen. New York: Palgrave Publishers.

Noter

¹ Jeg vil gerne takke Pernille Sørensen, Gertrude Halkjær, Eyasu Mekonnen og Bekalu Molla fra Impact Study Group for deres selskab og kommentarer. Også tak til medlemmerne af programmet og kolleger fra Dansk Institut for Internationale Studier for hjælp til at skærpe mine tanker.

² Banebrydende kritisk arbejde er anmeldt i Apthorpe (1996).

³ En woreda er en administrativ enhed, hvor man finder ministerielle kontorer på laveste niveau, medens kebel er statens lavest rangerende administrative struktur, ledet af en kebele-formand.

⁴ Som Harrison (2002) påpeger, er betydningen af lokalbefolkningens deltagelse i Etiopien uklar, da den omfatter mobilisering af arbejdskraft, som langt fra er 'frivillig'.