

“We’ll always have Paris”

**Paris-erklæringen om bistandseffektivitet: sund fornuft
eller nykolonialisme?**

D E N N Y V E R D E N

TIDSSKRIFT FOR INTERNATIONALE STUDIER

Hvad sker der nu i international udvikling?

Der er to svar på spørgsmålet “Hvad sker der nu?” Det ene er forventeligt, mens det andet er lidt overraskende. Det første svar gælder især for en gruppe bistandsafhængige lande, som har været genstand for megen opmærksomhed i 2005.¹ Lad os kalde dem ‘20 procent-klubben’ – lande hvor bistand udgør omkring 20 procent af BNP. Det andet svar er sådan set også relevant for disse lande, men fremstår tydeligere i forbindelse med ‘0,2 procent-klubben’ – gruppen af lande, hvor bistand kun udgør en lille del af BNP. Disse definitioner er blot vejledende, men ikke desto mindre er det gennemsnitlige forhold mellem bistand og BNP for Afrika syd for Sahara 20 procent, mens det i Indien er 0,2 procent.

Udviklingsresultater i 2005

Året 2005 gav betydelige fordele for ‘20 procent-klubben’, i særlig grad de nye initiativer i forbindelse med gældslettelse samt løftet om en fordobling af bistanden inden år 2010. Dette var dog ikke det eneste, man havde håbet på. Specielt medførte topmødet i forbindelse med 2015-målene² ikke de store fremskridt i forhold til en FN-reform, som man havde forventet, og mødet i WTO i december blev en skuffelse.

Der blev heller ikke givet garantier i forbindelse med løfterne om fremtidig bistand. Og selv om man vælger at se fortællingen om 2005 i et positivt lys, var det også året, som indledtes med tsunamien og bød på hungersnød i Niger, fortsat krise i Darfur, jordskælv i Pakistan og et øget antal hiv/aids-ramte.

Imidlertid var det ikke givet på forhånd, at der ville ske fremskridt i 2005. Det krævede en kombination af tre ting at få gennemført forandringer: For det første en intellektuel ramme, udledt af arbejdet med blandt andet FNs milleniumprojekt og Afrika-kommissionens rapport. For det andet en offentlig kampagne, i Storbritannien ført an af Make Poverty History – og på det internationale plan af Millenium- og Global Call to Action



Against Poverty-kampagnerne³, og for det tredje en politisk drivkraft fra ledere verden over.

Udfordringer i '20 procent-klubben'...

At give større bistand vil medføre implementeringsproblemer, som i praksis vil sætte dagsordenen blandt donorer og deres partnere i '20 procent-klubben':

1. Absorptionsevnen er et problem på grund af det begrænsede antal erfarne ledere og arbejdstagere i de fleste fattige lande, men også fordi yderligere bistand potentielt har makroøkonomiske effekter, særligt i forhold til valutakurserne. Forskning på det britiske ODI (Overseas Development Institute) viser, at mange lande har været ude af stand til effektivt at udnytte den pludselige tilstrømning af fremmed valuta.
2. Hovedfokus har siden midt-1990'erne været på velfærdsdimensionen af de internationale udviklingsmål (senere 2015-målene), især primær sundhed og uddannelse. I 2005 – til dels fordi man var bekymret for, at væksten i Afrika ville falde til noget under 7 procent om året – begyndte pendulet at svinge tilbage mod tidligere fokusområder som infrastruktur, videnskab og teknologi, højere uddannelse og behovene i de produktive sektorer.
3. Politiske spørgsmål er blevet mere prominente, delvist på baggrund af mange svage staters åbenlyse mangel på kapacitet, men også på grund af voksende bekymring om bistandens indflydelse på den politiske ansvarlighed i fattige lande, hvor patron-klient-politik er udbredt.
4. Det er begyndt at gå op for donorerne, at den pludselige opblomstring af nye donorer og nye vertikale fonde medfører, at Paris-erklæringens⁴ fokus på harmonisering blandt donorer og sammenhæng med landeprioriteter er svært at opnå. I og med at 75 procent af bistanden stadig leveres gennem bilaterale kanaler, vinder sloganet "Don't just harmonise, multilateralise" [harmonisering er ikke nok, mere multilateral bistand er nødvendig] øget genklang. Der har været interessante nyskabelser på det humanitære felt, f.eks. et 'godt humanitært donorskabs-initiativ', *Good Humanitarian Donorship Initiative*⁵, såvel som nye multilaterale finansieringsarrangementer.
5. Gensidig ansvarlighed mellem giver og modtager af bistand er kommet i søgelyset, da udviklingslandene er begyndt at stille spørgsmålstejn ved, hvorvidt løfterne om øget bistand, gældslettelse og handelsadgang er troværdige.

Måden, hvorpå disse problemer afgøres, vil påvirke donorerne i fremtiden. De vil blive nødt til at udvikle nye kompetencer eller at genopdage gamle, eksempelvis inden for infrastruktur eller politisk analyse. Mere radikalt – i tilfælde af, at der forhåbentlig sker et skift hen imod multilaterale donorer

– vil de bilaterale donorer få brug for færre specialister i at forvalte bistand og flere til at håndtere relationerne til Verdensbanken, FN og EU.

...og i '0,2 procent-klubben'

For '0,2 procent-klubben' er disse problemer relevante, men ikke dominerende. Disse lande har imidlertid også andre udfordringer, herunder de hastige ændringer i deres økonomier og deres øgede globale vægt, som påvirker disse landes dagsorden. Landene er i hastig vækst, og fattigdommen mindskes: I Asien faldt antallet af mennesker, som lever for under 1 USD om dagen, således med 300 mio. mellem 1990 og 2003.

Der er også strukturelle ændringer. Eksempelvis kommer 70 procent af Østasiens vækst fra byerne, og Kinas styrke som industrimagt er i færd med at omforme verdensøkonomien: Det globale forhold mellem kapital og arbejdskraft er næsten halveret som følge af indlemmelsen af en ny arbejdsstyrke i den globale økonomi.

Det skaber udviklingsmæssige udfordringer, som har velkendte elementer. Kan Asien eksempelvis bibeholde sine høje vækstrater på miljømæssigt bæredygtig vis, samtidig med at man opnår politisk liberalisering og undgår en voldsomt øget ulighed?

Derudover er der også nye udfordringer:

1. Den nuværende grad af vækst udvider de analytiske rammer for globalisering og skaber nye geopolitiske og udviklingsmæssige relationer. Det er almindeligt kendt, at der foregår en debat om udvindingen af naturressourcer og om effekten af nye markeders (eksempelvis Kinas) indtog på eksisterende markeder; men også politiske relationer særligt i Afrika diskuteres. Det er især en udbredt interesse i energisikkerhed, som driver udenrigspolitikken rundt omkring i verden. Der er også en mere afdæmpet debat om udviklingsmodeller: I og med at priserne på naturressourcer stiger, mens priserne på forarbejdede varer falder, er der blevet sat spørgsmålstegn ved, om industrialisering stadig er en holdbar strategi for de fattigste lande.
2. Selvom bistand pr. definition er relativt mindre væsentlig for '0,2 procent-klubben' end for '20 procent-klubben' er behovet for finansiering stadig stort. Østasien alene har brug for investeringer på omkring 200 milliarder dollars om året til infrastruktur. Nye finansieringsinstrumenter vil være nødvendige, og der er en øget sandsynlighed for, at donorerne bidrager med aktiekapital snarere end blot med at yde lån til regeringerne.
3. Regionale og interregionale emner bliver mere fremtrædende, i takt med at landene handler mere med hinanden og samtidig forsøger at håndtere transnationale problemer, såsom vand eller miljøforurening.

I Afrika har det været interessant at se Organisationen for Afrikansk Enhed (OAU) udvikle sig til en afrikansk union. Vil noget tilsvarende ske i Asien?

4. Viften af emner i udviklingsfeltet skifter, i takt med at handel, sikkerhed og globale goder kommer på dagsordenen. Den rummer mange aktuelle emner, såsom global opvarmning og håndteringen af finansielle ubalancer.
5. Udviklingslandene i '0,2 procent-klubben' vil søge et nyt og mere jævnbrydigt forhold til de udviklede lande – som enten kan komme til udtryk via bilaterale relationer, via interregional dialog eller i multilaterale organisationer. Det er desuden værd at bemærke, at mange af landene i '0,2 procent-klubben' selv er ved at blive bistandsdonorer.

Også her er der udfordringer for donorerne. Hvis udviklingsdagsordenen udvides, er donorerne så de bedste til at lede? Hvis ikke, hvordan bør udviklingspolitikker så håndteres på tværs af ministerier for bistand, handel, forsvar, udenrigspolitik og andre områder?

Det ville være en fejltagelse at antage, at udfordringerne fra '0,2 procent-klubben' ikke er relevante andre steder. Sikkerhed, handel, den private sektors rolle og håndteringen af de globale goder er universelle emner. Men de bliver mere synlige, når bistandsrelationerne ikke længere lægger tågeslør over landskabet.

Hvad forskere og beslutningstagere bør gøre nu

Sidst men ikke mindst medfører alt dette udfordringer for forskere og beslutningstagere, som bliver nødt til at tænke globalt, holde øje med de strukturelle forandringer og involvere sig i nye institutionelle sammenhænge. Urbanisering bør få en højere prioritet. Det samme gælder den private sektor, migration, samt regional og global regeringsførelse.

Samtidig vil der være behov for ny teori og nye færdigheder; mere om institutioner? Mere om geografi? Mere om jura? Mere om internationale relationer? Helt generelt peger den nye dagsorden hen imod et større behov for ægte multidisciplinære udviklingsstudier.

*Simon Maxwell er direktør for
Overseas Development Institute, London*

Artiklen er oversat af Tina Maria Jensen

Noter

¹ Året hvor G8 gruppen blandt andet lovede at fordoble bistanden til Afrika inden 2010, at afskrive gæld for 40 milliarder dollars for de 18 fattigste lande i verden (de fleste i Afrika), herunder at eftergive 17 milliarder dollar af Nigerias gæld (red).

² De af FN vedtagne otte universelle udviklingsmål, der ønskes opnået inden år 2015. Se www.millenniumcampaign.org

³ www.makepovertyhistory.org; www.millenniumcampaign.org; www.whiteband.org

⁴ www.aidharmonization.org

⁵ www.goodhumanitariandonorship.org

