



Grænser for udviklingsbistand

Maj 2010

Udviklingsbistand hjælper ikke i meget skrøbelige stater. Andre steder hjælper den kun, hvis forvaltningen af den reformeres kraftigt. Derfor bør udviklingsarbejdet være politisk følsomt og fleksibelt og undgå tunge danske dagsordener. Nogle steder bør man overveje at holde sig helt væk.

I regeringens udkast til en ny dansk udviklingspolitik figurerer bistand til skrøbelige stater som én blandt fem centrale prioriteringer. Det er i sig selv et vigtigt fremskridt, idet vilkårene for fattige mennesker i disse lande typisk er desperate. Voldelige konflikter, social uro og fraværet af fundamentale offentlige serviceydelser undergraver håbet om fremgang og fattige menneskers egne bestræbelser.

I den danske udviklingsdebat såvel som i regeringens udkast er der imidlertid en tendens til at antage, at udviklingsbistand med en ihærdig indsats vil kunne gøre en positiv forskel i alle skrøbelige stater. Dette brief argumenterer for, at det ikke er tilfældet. I nogle skrøbelige situationer er det særdeles tvivlsomt, om bistanden overhovedet kan bidrage med noget. Og i andre lande kræver det en væsentlig omlægning af bistanden, hvis der skal være håb om resultater.

En mangfoldighed af skrøbelige stater

Der eksisterer ingen overordnet international definition af skrøbelige stater. I stedet har donororganisationer forskellige, individuelle forståelser af, hvad der kendetegner en skrøbelig stat, samt hvilke lande der kan tildeles denne betegnelse. Verdensbanken og andre donorer udpeger 40-50 lande som skrøbelige, mens der i den danske debat er en tendens til at omtale relativt få lande som skrøbelige.

Samtidig er der ikke meget enighed om, hvad skrøbelighed er. Nogle lægger vægt på voldelige konflikter. Andre koncentrerer sig om en manglende og ineffektiv offentlig sektor. Udkastet til en ny dansk udviklingspolitik må derfor ty til nogle meget generelle vendinger for at kunne etablere en kategori af skrøbelige stater: "Fællestræk er svage eller manglende systemer for politisk forhandling, begrænset frihed, ulige fordeling af ressourcer og stor sårbarhed hos befolkningen".

POLITIKANBEFALINGER

De såkaldt skrøbelige stater er kommet på dagsordenen i regeringens nye udviklingspolitik. Det er i sig selv udmærket, men man skal tænke sig grundigt om, inden væsentlige dele af udviklingsbistanden bruges på disse lande:

- Skrøbelige stater er så forskellige, at de ikke må opfattes som én kategori af lande, hvor Danmark kan gøre brug af de samme bistandsinstrumenter og tilgange.
- Bistand til skrøbelige stater kræver danske repræsentationer, der kan forvalte støtten fleksibelt og uafhængigt af krav om, at modtagerne skal opføre sig i overensstemmelse med danske værdier.
- Der vil være skrøbelige stater, hvor betingelserne for udviklingsbistand er så ringe, at man bør overveje, om det overhovedet giver mening at yde selv en reformeret bistand.



DEFINITIONER AF SKRØBELIGE STATER

Verdensbanken:

Skrøbelige stater eller "lavindkomstlande under særligt pres", som Verdensbanken kalder dem, er lande med svage politikker, institutioner og regeringsførelse.

Storbritanniens udviklingsorganisation DFID:

Skrøbelige stater er lande, hvor regeringen enten ikke kan eller ikke vil levere basale funktioner til sin befolkning inklusive de fattige.

Den nye danske udviklingspolitik "Frihed fra fattigdom":

Fællestræk for skrøbelige stater er svage eller manglende systemer for politisk forhandling, begrænset frihed, ulige fordeling af ressourcer og stor sårbarhed hos befolkningen. Skrøbelighed handler om, at staten ikke har vilje eller evne til at varetage sine grundlæggende funktioner.

Det er med andre ord en overordentlig broget flok lande, der kategoriseres som skrøbelige. Det er uhensigtsmæssigt, fordi kategorien skal bruges til at skabe tværgående prioriteringer og instrumenter, der kan anvendes i skrøbelige stater, men det giver ingen mening, når landene er så forskellige, som de er.

Tag f.eks. fire lande, der typisk betegnes som skrøbelige: Afghanistan er præget af krig. Somalia er præget af klan- og bandefejder og fraværet af enhver form for statslig autoritet. Zimbabwe er til gengæld præget af et undertrykkende regime, mens Liberia er kendetegnet af gryende optimisme, men med dybe sår fra borgerkrigen. Disse lande har i bund og grund intet til fælles bortset fra en historie af lidelser. Derfor er pointe nummer et, at disse lande ikke kan behandles under ét.

Fleksibel og uafhængig bistandsforvaltning

Samtidig er der dog ingen tvivl om, at visse lande står over for særlige vanskeligheder. Disse lande kræver en bistand, der er radikalt anderledes end den til mere stabile lande. Danmark har de sidste 20 år haft gode erfaringer med "stat til stat-bistand" til en række relativt fredelige lande. Samarbejdet har været bygget op omkring sektorprogrammer, hvor Danmark støtter udviklingen af en hel sektor (f.eks. landbrug, sundhed eller uddannelse). Samarbejdet er baseret på, at modtagerlandet er nogenlunde stabilt, har en politik for den pågældende sektor og en vis minimal kapacitet til at støtte sektorens udvikling.

Denne model er ikke anvendelig i særligt mange skrøbelige stater. Her er der sjældent stabilitet, vedtagne politikker endstige minimal statslig kapacitet. Derfor er der brug for en ganske anden slags bistand. Der er brug for fleksibilitet, fordi forholdene ændrer sig fra dag til dag. Der er brug for stort lokalkendskab, fordi bistanden ikke pr. automatik kan kanaliseres gennem staten. Og der er brug for en udstrakt grad af tålmodighed, fordi vilkårene umuliggør effektive indsatser med store resultater.

Derudover er der i særlig grad brug for at sætte danske dagsordener på standby, fordi de ofte er som en hund i et spil kegler i en meget følsom politisk virkelighed. Hvor udkastet til en ny dansk udviklingspolitik understreger nødvendigheden af fleksibilitet og risikovillighed, gør den desværre ikke op med de danske dagsordener. Danske principper om demokrati, menneskerettigheder, civilsamfund osv. skal fremmes, men i bestemte ømtålelige situationer risikerer donorerne at gøre modtagerlandet en bjørnetjeneste ved at insistere på deres egne dagsordener.

Det er derfor centralt at de, der får ansvaret for at forvalte dansk bistand til skrøbelige stater, får den nødvendige frihed til at handle fleksibelt, risikovilligt og uafhængigt af danske værdier. Danmarks repræsentationer i de pågældende lande skal således være befolkede af embedsfolk med stort lokalkendskab og megen uafhængighed af Udenrigsministeriet. De skal kunne handle hurtigt og ubundet af bureaukratiske kontrolforanstaltninger, og de skal belønnes for at se muligheder og tage ukonventionelle initiativer – også selvom disse måtte ende i en blindgyde.

Der er eksempler på, at dansk bistand tidligere er blevet forvaltet på denne måde. Da den nepalesiske konge suspenderede grundloven for nogle år siden, trak Danmark ikke bistanden tilbage, men omdirigerede den til organisationer i civilsamfundet, således at modstanden mod kongen blev støttet. Da apartheidregimet var ved magten i Sydafrika, leverede Danmark og andre donorer en vigtig støtte til ANC.

Pointe nummer to er således, at bistand til skrøbelige stater kræver danske repræsentationer, der kan forvalte støtten fleksibelt og uafhængigt af danske krav om, at modtagerne skal opføre sig ordentligt. Skrøbelige stater er præget af overgreb, magtfuldkommenhed, diskrimination, korrupsion, undertrykkelse og vold, og så nytter det ikke at insistere enøjet på det modsatte. Hvis politik er det muliges kunst, gælder det i endnu højere grad bistand til skrøbelige stater.

Hvor bistand (måske) ikke giver mening

Evalueringer af udviklingsbistanden de sidste 10-15 år har vist, at effekten i de vanskeligste og mest skrøbelige lande er yderst begrænset. Det på trods af de mange milliarder, der er blevet ydet. 10-15 år er ikke tilstrækkeligt til at dømme bistanden ude, for betingelserne i disse lande er som nævnt uhyre vanskelige. Ikke desto mindre er der basis for den bekymring, at betingelserne sine steder er for problematiske for udviklingsbistanden.

En gennemgang af evalueringer af bistanden til tre lande illustrerer problematikken.

Afghanistan

Afghanistan fremstår efter næsten ti års intervention som en af de største udfordringer for udviklingsbistanden i nye tid. Landet er præget af en meget høj grad af usikkerhed og skrøbelighed såvel nationalt som lokalt, og det betyder, at effekten af bistanden til Afghanistan er tvivlsom. Nogle evalueringsrapporter peger på rimelige umiddelbare resultater. Andre er mere skeptiske, både hvad angår de umiddelbare og ikke mindst de brede, langsigtede effekter.

Et første problem er, at den afghanske stat har så ringe kontrol over sit territorium, at donorerne har kanaliseret bistanden gennem deres egne uafhængige strukturer. Den afghanske regering har således sagt, at den ikke har kendskab til anvendelsen af en tredjedel af de bistandsmidler, der er blevet anvendt siden 2001. Dermed er der meget stor risiko for, at de forskellige bistandsaktiviteter bliver ineffektive, fordi de trækker i forskellige retninger eller overlapper hinanden. Verdensbankens direktør i Afghanistan mente i 2006, at 35-40 procent af bistanden anvendes dårligt.

Et andet problem er, at de lande, der er militært engagerede i Afghanistan, er særdeles interesserede i at få genopbygningsmidler kanaliseret til netop de regioner, hvor de har deres soldater. Det betyder, dels at befolkningen i mere fredelige egne kan konstatere, at vold giver genopbygning, dels at den afghanske regering ikke har den store indflydelse på den geografiske fordeling af midlerne.

Et tredje problem er, at donorerne på grund af de vanskelige betingelser udsender et meget stort antal rådgivere til at forvalte bistanden. Omkring en tredjedel af al bistand til Afghanistan bruges på finansieringen af udenlandske rådgivere – det vil sige flere milliarder dollar indtil videre – hvilket betyder, at den lokale administrative kapacitet ikke udvikles. Selvom det er en helt central målsætning for bistanden at opbygge denne kapacitet, vurderer en britisk rapport, at resultaterne, hvad det angår, er uhyre sporadiske. Tilsvarende kunne en tysk evaluering ikke finde dokumentation for, at den generelle bistand har øget statens kapacitet på lokalt plan. Dette påvirker så den udenlandske støtte, fordi den lave administrative kapacitet har betydet, at kun 23 procent af den bistand, den afghanske regering modtog i perioden 2001 til 2006, reelt blev anvendt.

Et fjerde problem er, at de komplicerede forhold til tider medfører, at bistanden får decideret negative konsekvenser. En finsk evalueringsrapport noterer således, at “den bistand, der anvendes på at bekæmpe narkotikaindustrien i Afghanistan, synes at have haft den modsatte virkning af den tilsigtede”. Rapporten understreger dog, at det er svært at forstå årsagssammenhænge. Ikke desto mindre konstateres det tørt, at produktionen af opiumsvalmuer er steget eksponentielt siden begyndelsen af den internationale samfunds intervention i Afghanistan i 2001.

Der er tegn på, at bistanden i nogle områder i Afghanistan øger befolkningens tillid til den internationale intervention, men samtidig føler folk ikke, at sikkerheden forbedres. Mere bistand fører altså ikke til bedre sikkerhed. Netop fordi årsagssammenhænge som nævnt er komplicerede, kan det derfor ikke udelukkes, at bistanden i sig selv

også bidrager til usikkerhed, fordi den sættes i relation til konflikten mellem Taleban og det internationale samfund.

Pakistan

Pakistan blev sidste år gjort til næststørste modtager af bistand fra Storbritanniens udviklingsorganisation DFID og vil i perioden 2008-2011 modtage 4,1 mia. kroner fra England. Samtidig har Pakistan længe været et hovedmål for den amerikanske bistandsorganisation USAID's hjælp, og den danske bistand til landet hæves fra 40 til 140 millioner kroner frem til 2012.

En evaluering af britisk bistand til Pakistan i perioden 1998-2006 konstaterer, at der er få eller ingen tegn på, at bistanden har haft nogen effekt på kapacitetsopbygning og regeringsførelse, på trods af at netop disse områder har stået som hovedmål for den britiske bistand de sidste mange år. Rapporten konkluderer ligeledes, at bistanden ikke har haft “nogen omfattende eller systematisk virkning, særligt hvad angår anti-korruption, media og retssamfund”.

USA's bistand til Pakistan er en sag for sig, eftersom en stor del af bistanden går til sikkerhed. Den amerikanske regering har derfor i en årrække mørkelagt alle tal, og det er tvivlsomt, om denne bistand overhovedet skal vurderes med udviklingsbriller.

Tanken med den danske bistand er i særlig grad at rette den mod de områder, der støder op til Afghanistan. Gennem UNICEF skal bistanden bl.a. genopbygge et antal ødelagte skoler for at bekæmpe fattigdom og forebygge radikaliserings. I en veritabel krigszone synes det dog mere end vanskeligt at se dette initiativ som langsigtet udviklingsbistand. Når der samtidig er tale om et kontroversielt initiativ som pigeskoler i et konservativt, muslimsk miljø, vil nogen sikkert opfatte det som en hårdhændet provokation langt fra idealer om folkestyret udvikling.

Somalia

“Somalia er ekstremt. Det er det mest lovløse land i verden”, konstaterer Christian Friis Bach fra Folkekirkenes Nødhjælp. Sandt er det, at særligt den sydlige del af landet er genstand for voldelige konflikter, der har skabt en meget høj grad af usikkerhed. En nylig FN-rapport vurderer således, at nogle af de mest fjendtlighedsindede områder for udviklingsarbejdere i verden findes i Somalia.

Udviklingsbistanden opnår da også meget få resultater i Somalia. F.eks. bliver regeringens sikkerhedsstyrker ved med at være ineffektive, uorganiserede og korrupte til trods for træning og finansiel støtte fra udlandet. Da regeringen samtidig kun har kontrol over dele af Mogadishu, og det kun takket være styrker fra Den Afrikanske Union, er der reelt ingen stat i praktisk talt hele den sydlige del af landet. Man kan derfor spørge, om vi her overhovedet har med en skrøbelig stat at gøre.

FN-rapporten peger på, at bistandsaktiviteterne delvis kaster benzin på bålet. Nogle somaliske samarbejdspartnere kanaliserer således deres profitter eller sågar bistandsmidler til væbnede oppositionsgrupper. Og om støtten til myndighederne i Puntland til bekæmpelse af pirateri hedder det, at den “ikke alene belønner dårlig opførsel, men



DE TI STØRSTE BISTANDSMODTAGERE

I millioner dollar, fra alle donorer knyttet til OECD's udviklingsorganisation, netto officiel udviklingsbistand

	2006	2007	2008	TREÅRS GENNEMSIT	% AF ALLE MODTAGERE
1. IRAK	8.870	9.176	9.870	9.305	8 %
2. NIGERIA	11.428	1.956	1.290	4.891	4 %
3. AFGHANISTAN	2.956	3.965	4.865	3.928	3 %
4. ETIOPIEN	1.941	2.563	3.327	2.611	2 %
5. TANZANIA	1.814	2.820	2.331	2.321	2 %
6. VIETNAM	1.845	2.511	2.552	2.302	2 %
7. SUDAN	2.044	2.112	2.384	2.180	2 %
8. PAKISTAN	2.140	2.244	1.539	1.974	2 %
9. DE PALÆSTINENSISKE SELVSTYREOMRÅDER	1.450	1.873	2.593	1.972	2 %
10. MOZAMBIQUE	1.601	1.778	1.791	1.791	2 %
ANDRE MODTAGERE	70.061	76.106	95.864	80.677	71 %
TOTAL	106.149	107.102	126.608	113.953	100 %

Kilde: OECD, 2010

også risikerer at formidle viden og udstyr til bekæmpelse af pirateri til piraterne selv". Samtidig er det praksis for nogle bistandsorganisationer at betale beskyttelsespenge.

I en sådan situation er det vanskeligt at se udviklingsbistanden som et neutralt indgreb, der i større eller mindre grad opnår positive resultater. Snarere må man forstå bistanden som en del af en konflikt og ikke en uvæsentlig del, fordi den set i forhold til den lokale økonomi involverer betydelige ressourcer. Derfor må bistanden inddrages i analysen af situationen i Somalia, og det må være et centralt spørgsmål, om bistanden gør mere skade end gavn.

Gennemgangen af indsatsen i disse forskellige lande leder frem til pointe nummer tre: Der vil være såkaldt skrø-

belige stater, hvor betingelserne for udviklingsbistand er så ringe, at man bør overveje, om det giver mening at yde selv en reformeret bistand. I dele af Somalia og af Afghanistan er det tvivlsomt, om resultaterne af bistanden på nogen måde står i et rimeligt forhold til omkostningerne. Det bør således anerkendes, at der kan være situationer, hvor dansk udviklingsbistand ikke kan gøre en positiv forskel for fattige mennesker og det, til trods for at de lever under de mest håbløse vilkår.

Lars Engberg-Pedersen, lep@diis.dk

Adam Moe Fejerskov, amf@diis.dk

LÆS MERE

Albrecht, Peter Alexander (2010): "Think twice before engaging in Yemen", DIIS Policy Brief.

United Nations (2010): "Report of the Monitoring Group on Somalia".

OECD (2010): "Development aid at a glance: 1. The Developing World".

Udenrigsministeriet (2010): "Frihed fra Fattigdom – Frihed til Forandring, Udvikling 2.0", udkast.

DIIS · DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER

Strandgade 56, 1401 København K, Danmark · Tlf. 32 69 87 87 · Fax 32 69 87 00 · e-mail: diis@diis.dk · www.diis.dk