

Bistånd och Relationer

En studie över OECD:s och Kinas biståndspolitik

Jens Haglund

Abstract

The members of the OECD have agreed on giving aid assistance to developing countries in a way of promoting their own capacity of handling the challenge of poverty and development. The members also cooperate and coordinate their aid to recipient countries in the purpose of giving as effective assistance as possible. The aid from these countries is often intended to human rights, democracy and has a humanitarian idea. This is the way from the OECD countries. The Chinese way of giving aid mostly aimed at the industry of the recipient to promote the economic growth to lift the country out of poverty. The Chinese way do not aim or intend their aid at promoting human rights or democracy, often just industry and infrastructure. This study compares the two aid approaches, illustrates them in Angola and the Democratic Republic of Congo and seeks to explain what kind of relation the different types of aid giving create between recipients and donors.

Nyckelord: Kina, OECD, Biståndspolicy, Biståndsrelationer, Angola, Demokratiska Republiken Kongo

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte och frågeställning.....	2
2	Teori	3
2.1	Beims biståndsteori	3
2.1.1	Andra litteratur om bistånd	5
2.1.2	Sammanfattning	5
3	Metodologi	6
3.1	Metod	6
3.1.1	Material	6
3.1.2	Operationaliseringar	6
3.1.3	Val av fall	7
3.1.4	Disposition	7
4	Biståndspolicys	8
4.1	Kinas biståndspolicy	8
4.1.1	<i>CABC och FOCAC</i>	11
4.1.2	Sammanfattning Kinas biståndspolicy	11
4.2	OECD länders biståndspolicy	12
4.2.1	OECD och DAC.....	12
4.2.2	Millenniedeklarationen och Parisdeklarationen	14
4.2.3	Från ”Conditionality” till ”Untied Aid”	15
4.2.4	Sammanfattning OCED/DAC ländernas biståndspolicy.....	16
5	Fall	17
5.1	Angola	17
5.1.1	Bakgrund	17
5.1.2	Biståndsrelation till Kina.....	17
5.2	OECD och DR Kongo.....	18
5.2.1	Bakgrund	18
5.2.2	Biståndsrelation till OECD-länder	19
6	Analys	20
6.1	Bilateralt eller multilateralt	20
6.2	Krav	20
6.3	Målsättningar.....	21
6.4	Beroende.....	22

6.5	”Good will”	22
6.6	Vilken typ av relation?	23
6.7	Avslutande diskussion.....	24
7	Referenser.....	25

1 Inledning

Denna uppsats kommer att behandla Kinas biståndspolitik i Afrika kontra OECD:s biståndspolitik i samma region. Kinas intressen i Afrika har under de senaste åren ökat och det ekonomiska utbytet med afrikanska länder har också ökat. Men Kina har också i takt med att handeln med afrikanska länder ökat också stegvis höjt och utökat biståndet till länder i denna region. I november 2006 stod Kina som värd för den tredje i raden av forumet för afrikanska och kinesiska relationer och syftet med detta var att öka samarbetet mellan Kina och Afrika. Men mötet innebar också att Kina ytterligare ökade biståndet och utökade sina ekonomiska relationer med afrikanska länder. Och eftersom Afrika är en generell fattig världsdel kan kanske detta tolkas som en enbart positiv gest från Kinas sida. Kinesiska intressen på den afrikanska kontinenten är dock ingen nyhet. Biståndet har används för att stödja de regeringar som erkänt Beijing regeringen som det rättmätiga Kina istället för den Taiwanregeringen. Biståndet användes för att vinna över de diplomatiska förbindelserna som afrikanska länder hade med regeringen på Taiwan som fram till 1971 innehade den kinesiska platsen i FN. Vidare så präglas det kinesiska biståndet av direkt stöd till industri och liknanden verksamhet som kan stärka den ekonomiska tillväxten i mottagarlandet.

OECD:s medlemsländers biståndspolitik ser ut på ett annat sätt. Här vill man genom stöd stärka kapaciteten hos ett land så att det kan höja sig ur fattigdom. Man ger bistånd riktat mot demokrati och mänskliga rättigheters främjande hjälp för att till exempel genomföra ett val. OECD-länderna vill att samarbetsländerna ska ta ett ansvar för sin egen utveckling och äga utvecklingen på ett annat sätt än tidigare. Genom undertecknandet av Parisdeklarationen kom länderna inom OECD överens om att lägga mer ansvar på samarbetsländerna samt att utvärdera sitt bistånd för att göra det mer effektivt. Vidare vill man koordinera biståndet för att göra det så effektivt som möjligt.

Frågan som dyker upp kring diskussionen om olika sätt att ge bistånd är; vilken typ av relation som skapas med de två olika sätten att ge bistånd? Hur blir relationen mellan ett samarbetsland med kinesiskt bistånd kontra ett land med ett OECD-land som biståndsgivare? Denna uppsats kommer att försöka ge en bild och föra ett resonemang kring vilken relation som kan uppstå om bistånd ges på det kinesiska sättet eller ges enligt OECD:s sätt att lägga upp bistånd till sina samarbetsländer.

1.1 Syfte och frågeställning

Syftet med denna studie blir att jämföra två olika sätt att ge bistånd och skapa sig en bild över vilken typ av relation det blir mellan givare och mottagare av bistånd. Jag vill först och främst jämföra Kinas sätt att ge bistånd kontra OECD-länders sätt att ge bistånd, för att utifrån detta kunna dra slutsatser med hjälp av teorier om bistånd och biståndsrelationer vilken typ av relation sätten ger mellan givare och mottagare. Jag kommer att titta närmare på Kinas bistånd till Angola och OECD-ländernas bistånd till Demokratiska Republiken Kongo för att illustrera var biståndet avser att assistera mottaglandet med. Vidare vill jag utifrån detta kunna med hjälp David Beims och Peter Brunells resonemang kring bistånd och relationen mottagare- givare kunna uttrycka vilken relation som finns mellan Angola och Kina samt mellan OECD-länder och Demokratiska Republiken Kongo. Frågeställningen i den här uppsatsen om biståndspolicys från Kina och OECD samt biståndsrelationer mellan givare och mottagare blir således: Vilken relation skapar olika biståndspolicys mellan biståndsgivare och mottagare?

2 Teori

Som teori för att försöka förstå och analysera den relation som finns mellan biståndsgivare och biståndstagare har jag valt David Beims biståndsteori. Den är ursprungligen menad att förklara relationen mellan biståndstagare, Sovjet och USA under kalla kriget och vilka motiv det fanns att ge bistånd till tredje världen under denna period. Att teorin kommer från 1964 då kalla kriget pågick och världsläget såg annorlunda ut än vad det gör idag kan anses vara ett problem. Men min åsikt är att den har en bra förklaringskraft vad det gäller att förstå i vilket avseende biståndet ges och detta kan ha relevans när det gäller att jämföra två sätt att ge bistånd och i sin tur vilken relation dessa skapar mellan biståndstagare och biståndsgivare. Jag kommer också använda mig av andra teorier för att kunna komplettera min analys av biståndet och biståndsrelationerna. Jag har också valt att komplettera mitt teoretiska ramverk med hjälp av Peter Brunells resonemang om vad bistånd är och vad syftet är med bistånd.

2.1 Beims biståndsteori

David Beims teori kommer som nämnt tidigare från tiden då kalla kriget pågick (1964). Den avser att förklara motiven varför ett land ger bistånd och vad de vad detta skapar för relation mellan biståndstagare och biståndsgivare. Beim delar upp biståndsrelationerna i tre olika parter. Det finns en biståndstagare och den nämns som en passivspelare, de två andra parterna är så kallade aktiva spelare och är biståndsgivare (Beim 1964: 784). I Beims fall blir de aktiva spelarna USA och Sovjetunionen och de passiva bli biståndstagare från dessa länder.

Anledningen till att de olika parterna delats upp i aktiva och passiva är att de länder som är biståndsgivare är de som sätter reglerna och sitter på så pass stora resurser att de kan ge bistånd. De kan hjälpa ett land i behov av bistånd med antingen teknisk support eller med ekonomiskt bidrag. Vilken form biståndet än kommer i blir alltid den biståndsgivaren eller den aktiva spelaren som sätter upp termerna eller kraven (Beim 1964: 785). Beim ser biståndsrelationen som ett nollsummespel där alla spelarna söker efter maximal vinst. De aktiva spelarna vill öka sitt inflytande hos landet eller den passiva spelaren medans den passiva vill maximera sin ekonomiska tillväx eller sin utveckling. Den passiva spelaren vill maximera sin tillväxt men också öka sina chanser för överlevnad (Beim 1964: 785). Enligt Beim tävlar de olika aktiva spelarna i om inflytande över länder i en utvecklingsfas men kan ibland komma överens över gemensamma intressen. Vidare kan olika typer av bistånd leda till olika typer av inflytande och dessa blir incitament i relationen och ofta då också motiven till varför ett land ger bistånd.

Beim delar upp de olika motiven i fyra kategorier. Det första motivet att ge bistånd är att försöka skapa en ”*good will*” *relation och vänskapliga förbindelser*. Detta motiv för bistånd är inte vanligt men ges stor publicitet i exempelvis media. Ofta går denna typ av bistånd till projekt som det finns prestige i som till exempel byggandet av ett idrottsstadion eller uppförandet av en radiostation. I undantagsfall kan detta skäl till bistånd vara stort och symbolisera en ny typ av relation mellan länderna. Till exempel kan biståndsgivaren stå för ett stort projekt i landet och detta innebär en ny typ av policy som lovar större saker i framtiden (Beim 1964: 786).

Vidare så innebär det andra motivet för bistånd att den aktiva spelaren vill skapa en relation till den passiva som skapar en beroende situation. En relation där *mottagarens beroende ökar till givaren*. Detta genom att sätta krav på sitt bistånd att mottagen tar emot endast från dem och eventuellt hotar med att avsluta biståndet. Ambitionen är med detta motiv att försöka skapa en nära relation med mottagarens ekonomi genom att hjälpa till i uppbyggnadsfasen via bistånd. Biståndet ska i detta fall vara av en sådan typ att de binder mottagaren till givaren under längre tid. Detta i form av långtidslån eller ett biståndsavtal som sträcker sig långt fram i tiden, detta leder till att mottagaren eller den passiva spelaren blir beroende och knyts till den aktiva spelaren under en längre tid. De relationer eller band som skapas mellan den passiva och aktiva spelaren måste, för att skapa en beroendesituation bara direkta. Ett multilateralt bistånd kan inte skapa ett beroende från den passiva spelaren till den aktiva. Den aktiva måste med detta motiv skapa en direkt relation för att kunna ha inflytande i landet (Beim 1964:787). Ytterligare så måste biståndet vara riktat mot industrin i det passiva landet och utbyggnaden för att i ett senare skede kunna använda sig av handelsavtal som kan knyta den passiva eller mottagaren närmare den aktivas ekonomi (Beim 1964: 786).

Det tredje motivet är att försöka skapa en relation som blir *ideologiskt och kulturell* i ett längre perspektiv. Detta innebär att försöka knyta landet till sin egen ideologi. När Beim skapade teorin innebar detta att antingen väst eller sovjet ville knyta till sig stater och sprida sin ideologi och på så sätt skapa band mellan blocken och mottagarlandet. I grunden menar de olika aktiva spelarna att deras ideologi är den mest fördelaktiga för den passiva spelarens utveckling och genom att den passiva resonerar på samma ideologiska plan skapar detta ett band mellan den passiva och aktiva. Precis som i det förra motivet att ge bistånd handlar det om att bidra till industri och genuin utveckling i det passiva landet. Biståndsgivaren avser att skapa ett omfattande och välkonstruerat biståndsprogram. Men till skillnad från det tidigare beroendemotivet kan en aktiv spelare kanalisera sitt bistånd via en internationell organisation eller ett multilateralt samarbete. Dock förutsatt att denna sammanslutning ligger på samma ideologiska och kulturella plan (Beim 1964: 787).

Det fjärde och sista motivet för att ge bistånd enligt Beim är att skapa ett *militärt fördelaktigt* läge för aktiva spelaren. Dock kan detta innebära direkt militärt bistånd men också bistånd som inte är riktat till militären. Exempelvis kan detta vara bistånd som går till uppförandet av militära baser eller liknande. Biståndet kan vara av en taktiskt eller strategisk karaktär. Det taktiska kan vara riktat för att

hjälpa en passiv spelare i en konflikt med, det strategiska är exempelvis att knyta den passiva spelaren till en militärallians som exempelvis NATO (Beim 1964: 788).

2.1.1 Andra litteratur om bistånd

Frågan om varför ett land ger bistånd är central i David Beims teori och Peter Burnell tar också upp motiv till bistånd. Brunell börjar med att resonerar kring den grundläggande anledningen till varför bistånd ges och menar att biståndet är en solidarisk tanke och är en osjälvisk handling (Brunell 1997:3). Vidare resonerar han kring, med hjälp av Zinkins argument, att bistånd är välgörenhet, och att det inte är välgörenhet att sända bistånd för att främja en handelsrelation. Avseendet måste vara att hjälpa människor genom en osjälvisk handling. Resonemanget går då vidare i termer av att ett bistånd med de bästa intentionerna kan leda till negativa konsekvenser eller oavsiktligt främja ett framtida ekonomiskt utbyte detta gör det svårt att bara forska kring bistånd med en "osjälvisk handling". Det skulle inte finnas mycket att forska om enligt Brunell (1997:3). Brunell fortsätter sin diskussion om motiv för bistånd hjälp av tre modeller av tolkning av bistånd som associeras till givare: bistånd som gåva, bistånd som ett instrument att uppnå dominans, och bistånd som en form av köp (Bunrell 1997: 20).

2.1.2 Sammanfattning

Både Beim och Brunell avser att förklara motiv till varför man ger bistånd. Beim lägger mer kraft på att försöka förklara med vilken avsikt en givare har med sitt bistånd i förhållande till vilken typ av relation som ska skapas. Brunell ger en bild över motiv men också vad problem när det gäller att skapa dra upp och skapa en biståndsrelation. Tillexempel när det gäller att ha gemensamma mål mellan biståndsgivare och mottagare. De kriterier som jag drar ut ur teorierna för att kunna göra den jämförande analysen mellan Kinas biståndspolicy och OECD:s är och kunna utläsa vilken typ av relation som skapas är följande:

- Målsättning
- Bilateralt/ multilateralt
- Krav
- Beroende
- "Good will"

3 Metodologi

3.1 Metod

Den metod jag kommer att använda mig av i uppsatsen blir en jämförande metod mellan två fall av sätt att ge bistånd. Jag kommer att jämföra Kinas sätt och policy att ge bistånd med OECD-ländernas sätt. Jämförandet sker mellan de två sätten att ge bistånd och dessa kommer att illustreras i två länder, Angola och Demokratiska Republiken Kongo. I dessa fall har jag tittat närmare på hur och vilka insatser som görs med hjälp av bistånd i frågan om vart biståndet är riktat. För att senare försöka konstatera vilken relation som skapas mellan länder som tar emot bistånd från Kina och OECD tar hjälp av Beim och Brunells teorier om bistånd. Det blir en teorianvändande studie och en jämförande fallstudie (Esaiasson 2005:119). De fall som jag studerar blir då Kinas biståndspolicy och OECD-länders biståndspolicys. Min teorianknytning i uppsatsen blir David Beims teori om olika motiv och skäl till bistånd (Teorell& Svensson 2007:239).

3.1.1 Material

Det material som jag använder mig av i denna uppsats är främst rapporter om bistånd från OECD:s biståndsorgan DAC men även statistik över bistånd och då främst från OECD. Vidare använder jag mig av biståndsorgans hemsidor som till exempel Sida och den brittiska motsvarigheten DFID. För insikt om det kinesiska biståndet använder jag mig främst rapporter från Diakonia och korta uttalande från kinas biståndsorgan. Olika policydokument använder jag också både från både OECD och Kina. I denna forskningsdesign, jämförande fallstudie använder jag både kvalitativt och kvantitativt material (Johansson& Tufte 2007:56).

3.1.2 Operationaliseringar

För att kunna operationalisera syftet med uppsatsen att jämföra två sätt eller två policyn att ge bistånd och att skapa en bild över vilken typ av relation det skapar så har ja valt använda mig av kriterier som jag dragit ut ur Beims text om vilken typ av relation som kan skapas mellan givare och mottagare av bistånd. Dessa är, som nämnt tidigare i teoriavsnittet:

- Målsättning
- Bilateralt/ multilateralt
- Krav
- Beroende
- ”Good will”

Med hjälp av dessa kriterier ska jag kunna göra den jämförande analysen och dra slutsatser om vilken typ av relation som skapas.

3.1.3 Val av fall

Anledningen till valet av Angola och Demokratiska Republiken Kongo till min jämförande analys mellan Kina och OECD-ländernas sätt att ge bistånd är att försöka direkt se vart det kinesiska och OECD-ländernas bistånd hamnar. Avseendet är inte att försöka utvärdera vilken av biståndssätten är mest fördelaktigt genom att försöka mäta utfallet av biståndet i dessa två länder. Valet av Angola som det land som ska illustrera den kinesiska policyn i biståndsfrågor är att landet är en av de största mottagare av bistånd och utvecklingsstöd från Kina. Vad det gäller valet av Demokratiska Republiken Kongo som fall när det gäller OECD-ländernas sätt att ge bistånd är att landet tar emot en stor volym bistånd varje år från OECD-länder som Japan, Storbritannien och Frankrike, men även Sverige. Jag har inte valt fallen i avseendet att försöka utvärdera implementeringen och effektiviteten av biståndsgivandet från Kina respektive OECD-länderna. Detta skulle vara högst komplicerat då både Angola och Demokratiska Republiken Kongo tar emot bistånd från både Kina och OECD-länderna.

3.1.4 Disposition

Dispositionen i denna uppsats ser ut på det sättet att jag i ett kapitel beskriver Kinas biståndspolicy och OECD-länders biståndspolicy för att senare i efterföljande kapitel försöka illustrera dessa med hjälp av två fall. Jag har tittat närmre på Angolas biståndsrelation med Kina och den Demokratiska Republiken Kongos biståndsrelation till OECD-länder. I det analyserande kapitlet sker jämförelsen av de två sätten att ge bistånd och analysen av vilken typ av relation det skapas mellan länder med olika sorts biståndspolicies och deras samarbetsländer.

4 Biståndspolicys

4.1 Kinas biståndspolicy

Kinas biståndsgivande är en relativt ny företeelse om man jämför med vissa OECD-länder. Kina är fortfarande en biståndstagare i vissa avseende till exempel när det gäller till exempel när det gäller att påskynda reformprocessen och att främja en miljömässig utveckling, mänskliga rättigheter, rättsutveckling och jämställdhet och social rättvisa. Exempelvis Sveriges bistånd till Kina uppgick år 2005 till 65 miljoner kronor (Sweden Abroad). Kina är som nämnt en ganska ny givare men har hunnit med att ge betydande summor i bistånd under de senaste åren. Tidigare kunde ett kinesiskt bistånd ofta bestå av teknisk support till ett land. Ett exempel på detta är järnvägsbyggandet i Tanzania och Zambia bidrog till att gerillakriget mot Rhodesia kunde vinnas och Zambia kunde frigöras från beroendet av Rhodesia, Sydafrika och de portugisiska kolonierna. Biståndet mellan Afrika och Kina anser den kinesiska regeringen vara speciellt eftersom Afrika och Kina har samma bakgrund. Just på grund av att Kina också varit ett land som varit förtryckt av Europeiska länder och har lyckats ta sig ur beroendet av Europa. Tidigare har Kina visat sitt missnöje med europeiska länders närvaro eller före detta närvaro i Afrika genom att rikta sitt bistånd mot att hjälpa olika afrikanska länder ur beroendet av Europa (Snow i Robinson & Shambaugh 1998: 286). Vidare har Kina försökt minska det ekonomiska greppet Europa har haft i Afrika under flera år genom att stora lån och assistans vad det gäller jordbruk (Snow i Robinson & Shambaugh 1998:287).

Kina växer som biståndsgivare och anser sig ha den kunskap och teknik som gäller för att lyfta ett land och en befolkning ur fattigdom. Kina har lyckats att lyfta fler hundra miljoner människor ur absolut fattigdom och stått för 75 % av minskning av fattigdom i utvecklingsländer under de senaste 20 åren (World Bank Office Beijing). Kina har som nämnt tidigare varit en stor biståndsmottagare, men på senare år har givare börjat tvista om biståndet till Kina ska fortsätta i den mängden till följd av landets enorma ekonomiska tillväxt (Davies 2006:32).

Kinas regering har inte ett speciellt organ eller byrå som hanterar biståndet utan det hanteras av olika departement beroende på vad det är för typ av bistånd. MOFCOM (Ministry of Foreign Commerce) hanterar stor del av biståndet från Kina men också andra departement hanterar också bistånd, till exempel departementet som har ansvar för hälsa och utbildning. Det finns också ett antal statliga företag som ger bistånd. Biståndet kommer alltså från många olika håll och koordineras inte genom något organ. Men nivån på biståndet bestäms, enligt MOFCOM på samma sätt som andra länder sätter nivån, att det görs en förfrågan

till Finansdepartementet som är ansvarigt för budgeten (Lancaster 2007:2). Det kinesiska biståndet är svårt att få en bild av på grund av den brist på transparens som finns i systemet. Carol Lancaster har i sin rapport "The Chinese Aid System" talat med tjänstemän som arbetar med bistånd på MOFCOM men dessa ger henne svaret att den totala volymen av kinesiskt bistånd är en statshemlighet. Detta på grund av att skulle de presentera vilka länder som fick mest bistånd kommer Kina få utstå press från andra mottagare för ökat bistånd för att inte hamna i bakvattnet (Lancaster 2007:2). Ett annat skäl till att inte publicera volymen på den totala mängden bistånd som Kina ger till utvecklingsländer är att undvika intern kritik. Detta just för att Kina, dels fortfarande är en biståndsmottagare och att det fortfarande finns en stor del fattiga medborgare i landet (Lancaster 2007: 2). Men för att uppskatta i alla fall ungefär hur mycket bistånd eller ODA (Official Development Assistance) som Kina ger varje år till afrikanska länder så har man lovat att dubbla detta innan 2009. 2005 uppskattade man att Kina gav 970 miljoner dollar till Afrika i bistånd. De skulle idag i så fall ligga mellan 1,5 – 2 miljarder dollar i ODA till Afrika, enligt Lancaster (2007:3).

Det kinesiska biståndet sker både multilateralt och bilateralt. Det multilaterala sköts och ställs upp främst av finansdepartementet. Men det bilaterala biståndet är ofta av en annan karaktär. Den policy som bestämmer hur och vilket land som ska få biståndet bestäms främst av det högst styrande i den kinesiska regeringen i det så kallade "State Council". Där finns ungefär 50 individer bestående av ministrar och chefer för statliga byråer (Lancaster 2007: 3). Dessa tar ofta de stora besluten om bistånd om det gäller större projekt i till exempel Afrika. Det förekommer också att kinesiska ambassadörer träffas och diskuterar bistånd och begär sådant från det kinesiska utrikesdepartementet som sedan utvärderar om något sådant ska ges. Den kinesiska metoden för att ge bistånd är på en begäran från antingen ett blivande mottagarland eller från en kinesisk ambassad i ett land som är behov av bistånd. En annan aktör inom biståndsgivandet från Kina är den kinesiska import och exportbanken som ofta finansierar de projekt som regeringen godkänner och samlar kapital i den kinesiska marknaden. Och ofta blir biståndet implementerat i mottagarlandet av kinesiska bolag (Lancaster 2007:4). Vanligt är också att kinesiskt bistånd är generösa och kravlösa lån som implementeras av import och exportbanken eller av MOFCOM och är ofta avsedda att för att finansiera projekt, utbildning eller teknisktassistans. Men dessa är ofta materialiserade i form av att kinesiska företag och bolag utför arbetet och det blir inte någon form av budgetstöd till mottagarlandet (Lancaster 2007:4-5). Som nämnt finns det inget biståndsorgan som behandlar dessa frågor utan det är upp till olika departement och statliga bolag. I och med detta kan det vara svårt att utvisa för den kinesiska regeringen huruvida deras bistånd är effektivt i sin implementering eller ej. Lancaster resonerar vidare kring detta och kommer fram till att det kinesiska biståndssystemet är under uppbyggnad och man har börjat med att professionalisera genom att utveckla program, implementering och utvärderingsprocessen av biståndet (Lancaster 2007:5). Regeringen i Beijing har tillsatt utredningar som ska undersöka möjligheter för ett biståndsorgan och har även bett om hjälp från institutet för europeiska studier och andra universitet att undersöka hur Kina kan reformera sitt bistånd (Lancaster 2007: 6).

Dock finns det inom MOFCOM en avdelning som hanterar det bistånd som är utgående, ”Department of Aid to Foreign Countries”. Denna avdelning hanterar då biståndet som länder eller kinesiska ambassader ansökt om och som sedan det högst beslutande rådet (State Council) har godkänt (Davies 2006:43). Vidare kan man på MOFCOM: hemsida läsa att detta departement har ansvar för det kinesiska biståndet, att formulera och implementera de avtal och den policy som dras upp för olika biståndsprojekt. Ansvaret för implementeringen av biståndet ligger också på detta departement (MOFCOM)¹. Vad det gäller kinesiskt bistånd i till exempel Afrika finns det avdelningar inom MOFCOM som departementet för västasiatiska och afrikanska affärer som har en rådgivande roll i biståndsgivandet till Afrika (Davies 2006: 43).

Det finns dock vissa riktlinjer för hur det kinesiska biståndet ska utformas och styras efter. Dessa lades ut redan under femtiotalet men är fortfarande högst aktuell när det gäller att forma policys för biståndssamarbeten. Riktlinjerna, eller principerna är åtta till antalet och ska vara riktlinjer för det kinesiska biståndet, dessa är:

- *The Chinese Government always bases itself on the principle of equality and mutual benefit in providing aid to other countries. It never regards such aid as a kind of unilateral alms but as something mutual.*
- *In providing aid to other countries, the Chinese Government strictly respects the sovereignty of the recipient countries, and never attaches any conditions or asks for any privileges.*
- *China provides economic aid in the form of interest-free or low-interest loans and extends the time limit for repayment when necessary so as to lighten the burden of the recipient countries as far as possible.*
- *In providing aid to other countries, the purpose of the Chinese Government is not to make the recipient countries dependent on China but to help them embark step by step on the road of self-reliance and independent economic development.*
- *The Chinese Government tries its best to help the recipient countries build projects which require less investment while yielding quicker results, so that the recipient governments may increase their income and accumulate capital.*
- *The Chinese Government provides the best-quality equipment and material of its own manufacture at international market prices. If the equipment and material provided by the Chinese Government are not up to the agreed specifications and quality, the Chinese Government undertakes to replace them.*
- *In providing any technical assistance, the Chinese Government will see to it that the personnel of the recipient country fully master such technique. h. The experts dispatched by China to help in construction in the recipient countries will have the same standard of living as the experts of the recipient country. The Chinese experts are not allowed to make any special demands or enjoy any special amenities.²*

Principerna för biståndet präglar också dagens givande och då också till Afrika. Dock finns det en speciell Afrikapolicy som har framarbetats för samarbeten i med

¹ <http://english.mofcom.gov.cn/mission.shtml> datum 2008-05-25 kl 13.00

² Ministry of Foreign Affairs, 2000/11/17.

afrikanska länder. Denna innehåller en punkt vad det gäller att ge ekonomisk assistans och bistånd som är karaktäristisk för den kinesiska biståndet, Kina ger, i ljuset av sin egen utveckling, assistans till afrikanska länder utan några politiska krav (China's African Policy: 9). Detta stämmer överens med den generella kinesiska biståndspolicyn andra punkt om att den kinesiska regeringen respekterar mottagarlandets suveränitet och inte ställer några krav på sitt bistånd. Vidare kan man läsa i Kinas policy för Afrika att Kina, i likhet med till exempel OECD jobbar för att uppfylla Millenniemålen (China's African Policy: 10).

4.1.1 *CABC och FOCAC*

När man diskuterar det kinesiska biståndet och andra utvecklingssamarbeten och tittar närmare på den kinesiska bistånds och samarbetspolitiken i Afrika som denna uppsats gör, går det inte att undvika CABC och FOCAC. FOCAC är en förkortning för "Forum on China- African Cooperation" och är skapat för att vara en plattform för vänskaplig dialog mellan Kina och afrikanska länder i avseendet att skapa ett samarbete där parterna stärker sin utveckling ömsesidigt (FOCAC)³. Inom ramen ska både politiska och ekonomiska samarbeten diskuteras. I FOCAC finns det även utrymme för att diskutera biståndsfrågor och det var på ett möte för forumet som Kina annonserade att ambitionen var att dubbla biståndet till Afrika innan 2009, som är en del av det åttapunkts program som Kina lanserar för Afrika (Nordiska Afrika Institutet)⁴.

CABC är förkortning för "China- African Business Council" och är en icke-statlig organisation som verkar för att stärka handelsband mellan afrikanska länder och Kina. Ur biståndssynpunkt så förmedlar denna organisation inget direkt bistånd i samma form som MOFCOM men ligger inom ramen för den assistans som kinesiska företag ger till afrikanska länder. CABC förmedlar kontakter direkt mellan afrikanska länder och kinesiska företag som avser att starta antingen ett ekonomiskt samarbete eller tekniskt (Definitionen av CABAC)⁵.

4.1.2 Sammanfattning Kinas biståndspolicy

Intrycket som den kinesiska biståndsgivandet ger är att de inte är intresserade av att koordinerar sitt bistånd och forma sitt bistånd efter de riktlinjer och normer som andra länder ger sitt bistånd. Kina verkar inte heller vara intresserade av att samarbeta fullt ut som en biståndsgivare i mängden bland alla andra rika länder i världen utan vill heller se till att behålla sin position. Kina vill också se till att deras biståndsprojekt är nischade och behåller den kinesiska designen. Kineserna

³ <http://www.fmprc.gov.cn/zflt/eng/gylt/ltjj/t157576.htm>

⁴ <http://www.nai.uu.se/publications/exhibits/goteborg/china/>

⁵ <http://www.cabc.org.cn/english/introduce.asp>

anser även att de har metoderna för att lyfta ett folk ut fattigdom och på så sätt vet hur denna utrotas. Man anser sig ha sympati för mottagarna i och med att samma problem delas och att man som givare sitter inne på kunskapen att lyfta ett land ut fattigdom, trots att man har en del kvar själv. Kina vill inte heller tappa sin speciella relation med de samarbetsländer som får bistånd. Skulle landet samarbeta mer med väst i sitt biståndsgivande skulle man tappa sin fördelaktiga och egna relation till en mottagare av kinesiskt bistånd (Lancaster 2007:6). Chefen för avdelningen för utgående bistånd inom MOFCOM, Wang Shichung säger att biståndprocessen från Kinas sida måste bli mer transparent. Shuchung menar också att Kinas policy och ambition inte är någon form av neo-kolonialism utan bygger på ett ekonomiskt och tekniskt samarbete som är fördelaktigt för bägge sidor (uttalande om Kinas intressen i Afrika)⁶. Vidare om att inte sätta några politiska krav på sitt bistånd så motiverar Kina detta med att man ser ett mottagarlands interna problem som något måste lösas av den egna regeringen och inte av utomstående. Vidare så har man själv erfarenhet av att använda bistånd utan politiska krav och detta har man gjort med framgång. Man hänvisar helt enkelt till sin egen nationella kontext för utveckling (Davies 2006: 14).

4.2 OECD länders biståndspolicy

4.2.1 OECD och DAC

OECD är en internationell organisation som arbetar för ett samarbete mellan industrialiserade länder med en så kallad representativt demokrati (Svenska regeringen). Det ursprungliga syftet med sammanslutning var ekonomisk tillväxt, ökad sysselsättning, öka levnadsstandard i medlemsländerna och på så sätt bidra till en ekonomisk stabilitet i länderna. Vidare ska dessa faktorer bidra till utvecklingen av världsekonomin. Man arbetar mot en sund ekonomisk utveckling i medlemsländerna men även i icke-medlemsländer. Vad det gäller handel strävar OECD efter att den ska genomföras multilateralt och på ett icke-diskriminerande sätt. Dessa kriterier sattes upp vid bildandet av organisationen men är fortfarande lika angelägna i dag. Dessa ska tillsammans bidra till det övergripande målet för organisationen om en hållbar utveckling i medlemskretsen på de 30 länderna men även globalt och utanför kretsen (svenska regeringen). OECD arbetar med att övervaka utvecklingen och skeenden i medlemsländerna men också i länder som inte tillhör organisationen och senare görs projektioner över vad som kan komma ske i utvecklingen både kortsiktigt och långsiktigt. Övervakningen eller granskningen kan ske av en regering ansluten till OECD eller ske multilateralt. Vidare leder övervakningen och granskningarna till diskussioner i olika

⁶ <http://xyf2.mofcom.gov.cn/aarticle/workaffair/200712/20071205263642.html>

kommittéer inom OECD där förhandlingar sker om vilka riktlinjer som ska finna i det internationella samarbetet. Dessa riktlinjer arbetas senare fram till policydokument för internationella samarbeten (DAC:s riktlinjer). Eftersom de flesta länder i anslutning till OECD är biståndsgivare finns det även en biståndspolicy framarbetad för OECD.

I avseendet att arbeta fram en biståndspolicy finns det en kommitté skapad i detta syfte, DAC (Development Assistance Committee). DAC jobbar med att på samma vis som beskrivet ovan att samla in och bearbeta statistisk och material om medlemsländernas bistånd, vilka länder som tar emot och vilken typ och vart biståndet riktar sig. Vidare sammanställs detta och en gemensam policy dras upp för OECD ländernas bistånd. Kommittén samordar inte bara rapporteringen från ländernas biståndsgivande utan också andra organisationer samt fastställer vilka finansiella flöden som får lov att räknas som bistånd. Dessa flöden som klassificeras som bistånd kallas ODA (Official Development Assistance). De länder som är anslutna till OECD och DAC har godkänt att ge en del av sitt BNP till bistånd till utvecklingsländer för att bidra till utveckling och gör den så effektiv som möjligt (DAC:s riktlinjer). Samt ska de länder som är anslutna till DAC att ha samma gemensamma syn på vart biståndet ska riktas mot och vilka effekter det förväntas ha. DAC:s primära syfte är således att försöka bidra till att uppmuntra till biståndsgivande och försöka bidra till att biståndet blir så effektivt som möjligt. Det som är viktigt att peka på är att OECD/DAC inte bestämmer huruvida en biståndspolicy ska se ut för alla länder som är anslutna i kretsen utan utvärdera och rekommenderar vilken typ av bistånd som har störst betydelse för att minska fattigdom och skapa en utvecklande miljö. DAC gav 2007 ut "Promoting Pro- Poor Growth A Practical Guide to Ex Ante Poverty Impact Assessment". Denna rapport avser att ge medlemsländerna en bild av vilken effekt biståndet, eller som DAC benämner det ODA har i mottagarländerna. PIA (Poverty Impact Assessment), som denna utvärdering kallas ska hjälpa OECD-länderna att kunna ge ett så effektivt bistånd som möjligt. Vidare är ett annat syfte med ex ante PIA att underlätta arbetet för ett medlemsland eller ett icke-medlemsland att dra upp riktlinjer för ett biståndssamarbete eller att ligga till grund för en biståndspolicy (PIA 2007:20). DAC anser att det är lättare att dra upp riktlinjer och att fatta beslut för en biståndsstrategi om det finns fakta och material som talar om huruvida olika biståndsprojekt är framgångsrika eller inte. Samt vilka konsekvenser som projekt eller olika biståndsinterventioner får både långsiktigt och kortsiktigt. Fördelarna med ex ante PIA är att de skapar en framställning om vilka aktioner för till exempel reducerad fattigdom som har haft framgång och vilka som inte har lyckats lika bra. Detta hjälper givarna och deras mottagare att antingen fortsätta eller förbättra sina biståndsprogram enligt DAC (PIA 2007: 17).

4.2.2 Millenniedeklarationen och Parisdeklarationen

År 2000 undertecknades Millenniedeklarationen av världens stats och regeringschefer. Denna slår fast i att den globala utvecklingen kräver en helhetssyn och att insatser för fattigdomsbekämpning, utbildning, fred, säkerhet, miljö, mänskliga rättigheter och demokrati hör ihop. Deklarationen sätter upp åtta millenniemål, där ibland att fattigdom och hunger ska halveras, alla barn ska gå i skolan och jämställdheten ska öka. Alla dessa och fler mål ska vara uppfyllda innan 2015 (Millenniedeklarationen).

DAC tog i samband med Millenniedeklarationen ett initiativ till ett samarbete mellan givare och samarbetsländer och detta mynnade ut i 2005 års Parisdeklaration. Kontentan av detta initiativ blev att DAC kom fram till att länderna måste samarbeta och samordna sitt bistånd till mottagarna och att för att biståndet ska bli så effektivt som möjligt måste det anpassas till det administrativa system som finns i mottagarlandet (Parisdeklarationen). Denna deklaration innebär att det formas en ny typ av biståndspolitik och den baseras på fem komponenter:

- Ägarskap: mottagarlandet ska styra utvecklingsprocessen och givarländerna ska främja landet förmåga att göra detta.
- Gemensamriktning: allt ska utgå ifrån mottagarlandets utvecklade nationella utvecklingsplaner i vilka fattigdomsbekämpning ingår.
- Harmonisering: givarländernas insatser ska vara i harmoni med varandra och öppna för insyn.
- Resultatfokus: Deklarationens tolv indikatorer ska garantera mätbara resultat, underlätta uppföljning och modifiera insatserna under processen.
- Ömsesidig öppenhet och ömsidigt ansvar: givare och mottagare är båda ansvariga för utvecklingsresultatet. Partnerskapet eller samarbetet ska arbeta med strategierna är så deltagande som möjligt på nationell nivå. Givarländerna ska tillhandha nödvändig information för att skapa tillit, förutsägbarhet och stabilitet. (Parisdeklarationen)

Dessa fem pelare i Parisdeklarationen kan ses som en spegling av, som nämnt tidigare att biståndspolitiken har förändrats och hur utvecklingssamarbetet mellan givare och mottagare förändrats och bör förändras. Utvärderingar har visat att tidigare typen av bistånd och utvecklingssamarbeten inte varit tillräckligt effektiva till följd av att mottagarländerna inte har haft inflytande över utformningen och i förlängningen inte haft inflytande över den egna utvecklingsprocessen. Parisdeklarationen innebär i sig ett paradigmskifte för den internationella biståndspolitiken och länderna anslutna till OECD/DAC-kretsen (Forum Syd). Parisdeklarationen ska vara uppfylld 2010. Det som är centralt i denna deklaration är att det så kallade samarbetsländerna eller mottagarländerna ska ha och ges större ansvar för den egen utveckling genom ekonomiska och politiska reformer.

På mötet i mars 2005 i Paris där deklarationen skrevs under deltog 120 delegationer från olika multilaterala och bilaterala biståndsgivare, biståndsorganisationer och representanter både smottagande och givande länder.

För att kunna kontrollera om de tidigare fem pelarna i deklARATIONEN uppfylls, mäts detta med 12 indikatorer som ska bidra till utvärderingen av de fem grundpelarna (ParisdeklARATIONEN 2007:9). Dessa indikatorer är bland annat att samarbetsländerna tar fram egna strategier för utveckling, påliggiga strukturer i samarbetsländerna och genom att givarna samordnar sig för att stärka kapaciteten för att ta emot bistånd.

4.2.3 Från "Conditionality" till "Untied Aid"

OECD har genom sitt arbete med utvärdering av bistånd från medlemsländerna och genom sitt initiativ med ParisdeklARATIONEN till följd av Millenniedeklarationen bidragit till en förändring i biståndspolitik. Som nämnt i tidigare stycke så har givare kunnat sätta krav på sitt bistånd att det ska vara riktat mot att uppfylla ett speciellt syfte. Konditionalitet är ett begrepp som har präglat biståndspolitik och innebär att krav ställs på biståndet. Det kan handla om ekonomiska reformer som privatisering, avregleringar eller budget och handelsbalans i utbyte mot bistånd. Det kan till exempel innebära att en givare har som krav att en mottagare ska, gentemot att den får bistånd, ha handelsutbyte endast med givaren. Konditionalitet blir som antingen en morot eller en piska (Burnell, 97: 21ff). Begreppet kan även innebära krav på politiska reformer som blev vanliga efter kalla kriget och då främst bistånd för att underlätta att ett lands demokratiseringsprocess och kanske rent av inleda en sådan genom att betona vikten av fria val, maktindelning och ett fungerande rättsamhälle. Detta kan kallas för politisk konditionalitet och detta blir ett verktyg för att kunna utöva påtryckningar som leder till förutbestämda mål, uppfylls inte dessa så kan följderna bli ett reducerat bistånd (Stokke 1995: 12). Konditionalitet blir på detta sätt fördelaktigt för biståndsgivaren. Givaren kan sätta upp krav och mål som ska uppfyllas samt att givaren kan ha andra preferenser än mottagaren. Ofta har givaren fokus på att försöka mottverka fattigdom i mottagarlandet och riktar biståndet dit. Mottagarregeringen måste dock sin tur bry sig om hela befolkningen och vilket leder till en konflikt mellan givaren och mottagarens avseende med sin utvecklingspolitik (William 2008: 127). Konditionalitet kan innebära att mottagarländer blir tvingade att välja policys som de inte annars hade valt (William 2007:139).

Konditionalitet på biståndet har präglat biståndspolitik och försvårat för mottagarregeringars olika sätt att hantera fattigdom och föra sin egen politik för utveckling. Signaler och utvärderingar har visat att denna typ av bistånd har fungerat dåligt och att biståndet inte var anpassat för nationella skillnader (Forum Syd). Till följd av Millenniedeklarationen och senare OECD:s arbete med att förändra biståndet har mottagarlandet fått ett större inflytande över sin egen utvecklingspolitik. Vidare har OECD sett till att de minst utvecklade länderna kan få bistånd från, i alla fall medlemsländerna som är "Untied aid". Med detta begrepp menas att ett land som tar emot detta inte behöver använda det för att till exempel handelsutbyte med givarlandet utan har fria händer att handla med vilket land som helst. Det har visat sig att så kallat "tied aid" ökar kostnaderna

med 15-30% för mottagaren och dessutom ökar kostnaderna för byråkrati för både givaren och mottagaren (Policy Brief OECD). DAC uppmuntrar regeringar i de mest underutvecklade länderna till att se uppmuntra att den privata sektorn att anskaffa sig och konkurrera om projekt som finansieras av "untied aid". Dock ska givarländer på samma sätt som görs med övrigt bistånd koordinera sina icke-bundna bistånd och samarbeta även på detta plan. Detta kom DAC länderna överens om 2001 på DAC "High Level Meeting" (OECD).

4.2.4 Sammanfattning OECD/DAC ländernas biståndspolicy

Som nämnt tidigare har OECD/DAC länderna gemensamt kommit överens om att försöka koordinera sitt bistånd och att samarbeta för att försöka ge ett så effektivt bistånd som möjligt. Ambitionen är att försöka utrota fattigdom och att göra det så effektivt som möjligt. Detta genom att utvärdera tidigare biståndsgivande och att dra nytta av dessa eller förbättra dessa strategier. Detta har lett fram till en mängd rapporter och utvärderingar om bistånd och arbetet med Parisdeklarationen och undertecknandet av denna har lett till att flera länder arbetar efter samma riktlinjer. Det som är grundläggande för OECD- ländernas biståndspolicys är att Parisdeklarationen ligger till grund för arbetet med biståndsfrågor i varje medlemsland. Tar man exempelvis Sveriges biståndsorgan Sida så läggs Parisdeklarationen som grund i sitt policysättande i och med att man ser till att biståndet harmonierar med andra länders bistånd och att varje situation och biståndsrelation mellan givare och mottagarland är unik och det inte finns några givna modeller och lösningar (Färdriktning för Sida 2006:7).

Det som blir centralt i länderna som har antagit och skrivit under Parisdeklarationen är att ansvaret har flyttats från att ligga i givarens händer till att ligga i mottagarnas istället. Grunden blir i policyn från givarländerna i OECD att fokusera på att bygga upp kapaciteten hos samarbetsländerna så att de klarar av att hantera sin utveckling och bekämpning av fattigdom. Samarbetsländerna sitter på ägandeskapet och de politiska besluten och givarna ska ge dem resurserna för att klara av detta. Enligt Parisdeklarationen ska samarbetsländerna driva en öppen och tydlig politik om hur fattigdomen ska utrotas i respektive land (Parisdeklarationen 2005). Det är också viktigt att en givare anpassar sig efter samarbetslandets sätt att redovisa så inte regeringstjänstemän i mottagarlandet behöver lägga tid och kraft för att redovisa ett stort antal biståndsprojekt. Vidare så är det inte givarna som ska utkräva ansvar av sina regeringar utan det är medborgarna och i och med detta blir demokrati en viktig faktor i biståndsgivandet (Färdriktning för Sida 2006:5). Viktigt att poängtera är dock att DAC inte bedriver någon egen operativ biståndsverksamhet utan detta är upp till medlemsländerna men utvecklar de normer, principer och rekommendationer för att göra biståndet med effektivt. Och det är efter dessa som medlemsländerna senare utformar sin biståndspolicy i olika länder (Färdriktning för Sida 2006:5).

5 Fall

I detta kapitel kommer jag att försöka illustrera och konkretisera Kinas och OECD/DAC- ländernas olika sätt att ge bistånd och olika policys i givandet. Jag kommer inte att försöka utvärdera hur implementeringen av de två sätten till biståndsgivande gått. Avseendet med detta kapitel är att försöka bilda en uppfattning om hur givandet från de olika givarlägren ser ut i praktiken.

5.1 Angola

5.1.1 Bakgrund

Angola har i cirka 30 år varit självständigt men har under dessa år präglats av ett blodigt inbördeskrig. 1992 genomfördes det första valet övervakat av FN men 1994 bröt inbördeskriget ut igen och 1999 beslöt FN att avbryta sin fredsbevarande insats i landet. Men 2002 slöts ett nytt fredsavtal som skulle mynna ut i allmänna val 2004 men detta har inte skett ännu. Det finns fortfarande stora problem med flyktingar och flyktingåtervändande. Många av dessa flyktingar finns i Zambia där de 2006 hotades av en koleraepidemi. Vidare är många medborgare beroende mat som bistånd från FN. Angola är Afrikas andra största producent på olja och denna står för 80% av nationens intäkter och hela 90% av landets exportintäkter (Svenska regeringen). Under 2005 och 2006, länkat med det höjda priset på olja expanderade Angolas ekonomi med 18 % och till följd av landets oljetillgångar har utländsk investering tillåtit regeringen att dubbla budgeten inför 2006. Den ökade investeringen från utländska intressenter och den ekonomiska tillväxten har lett till att biståndet till humanitära insatser har minskat men det finns fortfarande ett behov av detta bistånd i landet. Problem som är akuta i landet är landminor, vilka fortfarande skördar en betydande skara offer varje år. Statusen i landet på politiska fri och rättigheter och demokrati är fortfarande låg. (Freedom House).

5.1.2 Biståndsrelation till Kina

Kina importerar idag 25 % av sin olja för att dra runt sin industri och samhället från Afrika, för hälften av denna olja står Angola (Odén, 2007). På detta sätt blir Angola en mycket viktigt pjäs i Afrika för Kina vilket har lett till att Kina blivit en, om inte den största intressenten i landet med en investering på ca 3 miljarder

dollar (Freedom House). Kina har gått om tidigare stora biståndsgivare till Angola som Ryssland, Portugal (ex kolonisationsmakt i Angola) och Brasilien och är idag den med all säkerhet den största biståndsgivare i Angola (Horta 2006, i PINR). Det som är svårt att utläsa ur den biståndsrelation som finns mellan Kina och Angola är hur stort det ekonomiska flödet i bistånd är mellan länderna. Bristen på transparens i det kinesiska systemet gör att det inte går att få ut någon exakt siffra på biståndet till just Angola. Men enligt Penny Davies rapport "China and the End of Poverty in Africa" uttrycker kinesiska forskare att Angola är ett av de största mottagarländerna av kinesiskt bistånd tillsammans med Sudan, Zambia och Etiopien (2006:57).

Vad det gäller den direkta biståndsrelationen till Angola så verkar det inte finnas någon som helst policy beträffande biståndsgivandet landet. Kina har ingen direkt strategi vad det gäller att ge bistånd till ett specifikt land utan som, nämnt i avsnittet rörande Kinas generella biståndspolitik så handlar det om att länder begär bistånd från Kina. Får Kina en sådan begäran från antingen en regering eller ett kinesiskt företag som vill starta ett projekt i till exempel Angola så tar man ställning till detta i det högst beslutande rådet (The State Council) (Davies 2006:57ff). Men det flesta typerna av bistånd från Kina går från regering till regering så också i fallet Angola. Vidare kan sägas att projekt som kineserna står för i Angola är ofta återuppbyggnad. Till exempel har kinesisk finansiering och teknisk support byggt upp Benguela järnvägen, flyplatsen i Viana och återuppbyggt oljeraffinaderier (Freedom House). Generellt kan slutsatsen om det kinesiska biståndet och utvecklingsstödet till Angola ha varit bilateralt, som till många andra afrikanska länder och är riktat mot främst infrastruktur. Kina ger heller inte humanitärt bistånd i samma utsträckning bilateralt som multilateralt utan man låter denna typ av bistånd passera genom exempelvis FN (Davis 2006: 58).

5.2 OECD och DR Kongo

5.2.1 Bakgrund

DR Kongo är ett av världens fattigaste länder och konflikter i och runt DR Kongo har inte gjort det lättare att få till stånd en utveckling. Dock pågår det fortfarande stridigheter i de östra delarna av landet (Sida). Som sagt är landet mycket fattigt och trots att det råder formell fred pågår striderna än. Invånarna i DR Kongo saknar tillgång till sjukvård, mediciner och inte hälften av alla barn går i skolan (Svenska regeringen). DR Kongo har tillgång på många olika naturresurser som till exempel diamanter, koppar, coltan och guld men inga av dessa ger folket en ökad levnadsstandard (Svenska regeringen).

Dock lyckades man 2006 att genomföra ett val och den nyvalda regeringen tillträdde i början av 2007. Den nya administrationen sattes direkt på prov till följd av protester mot valresultat och våldsamheter från oppositionens sida riktat mot den nya presidenten. Den osäkra situationen och den konflikten i den östra delen

av landet har gett upphov till att bara en mycket liten del av landets odlingsbara mark kan användas. Detta har lett till matbrist och anledning till många fattigdomsrelaterade sjukdomar. Just problemet med försörjning blir mer akut på grund av flyktingåtervändande (Sida).

5.2.2 Biståndsrelation till OECD-länder

Biståndet som kommer från OECD länder till DR Kongo är av stor volym. Bland toppgivarna till landet finns Japan, Belgien, Storbritannien och Frankrike. Den största givaren i landet är idag USA som ger ett stöd av så mycket som 491 miljoner dollar i bistånd, utvecklingsstöd eller ODA om året (OECD⁷). Sverige, som är ett land anslutet till OECD och DAC ger idag 220 miljoner kronor till Demokratiska Republiken Kongo (Sida). Biståndet från OECD länderna är främst humanitära just på grund av den situationen för invånarna i landet. Vidare riktas även biståndet mot insatser för mänskliga rättigheter och demokrati i landet. Demokrati men främst mänskliga rättigheter har hamnat i skymundan i DR Kongo under de senaste årtiondena och där av det stora stödet. Sidas bistånd riktas främst mot humanitära insatser och detta genom multilateraltgivande som till exempel genom brittiska rädda barnen. Den näst största summan från sida riktas mot demokrati och mänskliga rättigheter (Sida)⁸. Att främja de mänskliga rättigheterna samt att främja demokrati är hörnstenar i det svenska biståndet till DR Kongo (Sida). De flesta OECD/DAC- länderna ger denna typ av bistånd som riktar sig till att bygga upp landets kapacitet att hantera fattigdom och andra humanitära frågor. Till exempel Storbritannien har som mål med sitt bistånd i DR Kongo att bygga upp en ansvarsfull stat med kapacitet att hantera sin utveckling, fred som är fördelaktig för de fattiga och minska den konflikt som fortfarande finns i landets östra delar. Dessa tre delmål ska leda till det centrala med detta bistånd, att det ska råda en hållbar fred och fattigdomen ska minska (Department for International Development⁹). Sammanfattningsvis så riktas mycket av biståndet från OECD-länderna till DR Kongo på kapacitet byggande verksamhet och humanitära frågor som att utrota fattigdom och hjälpa flyktingar tillbaka. Det ges visst stöd med teknisksupport men huvuddelen av biståndet riktar sig mot det tidigare nämnda.

⁷ <http://www.oecd.org/dataoecd/18/31/1901167.gif> datum: 2008-05-20

⁸ <http://www.sida.org/sida/jsp/sida.jsp?d=1346&a=24802> datum: 2008-05-20

⁹ <http://www.dfid.gov.uk/countries/africa/congo.asp> datum: 2008-05-28

6 Analys

6.1 Bilateralt eller multilateralt

Tittar man närmare på om OECD-länder ger multilateralt eller bilateralt bistånd så finner man att dessa länder kanaliserar mycket av sitt bistånd multilateralt. Främst när det gäller i humanitära avseenden. Ser man närmare på fallet Demokratiska Republiken Kongo så kommer mycket bistånd från Japan, Storbritannien och Frankrike dels bilateralt det kommer stora summor från multilaterala samarbeten och organisationer. Europeiska unionen gav tillexempel 218 miljoner dollar i bistånd till DR Kongo år 2005-2006 (OECD)¹⁰. Och många av de europeiska OECD-länderna är EU-medlemmar också. Men det finns många bilaterala kanaler till DR Kongo bland OECD-länderna också som tillexempel Storbritanniens bistånd på 70 miljoner pund för att landet skulle kunna genomföra det första demokratiska valet på 40 år (Department for International Development)¹¹.

Vad det senare gäller Kina och bilaterala samarbeten kontra multilaterala så vill kineserna, som nämnt tidigare, behålla sin egen hållning i biståndsfrågor och se till att det har en speciell karaktär. Men Kina ger dock bistånd till olika FN organ men man ser till de bilaterala kanalerna är viktigast då man inte vill tappa sin speciella relation till landet (Lancaster 2007: 7).

6.2 Krav

Vad det gäller att ställa krav på sitt bistånd så hänger detta ihop med Beims resonemang kring beroende samt konditionalitet. Vad det gäller OECD-ländernas krav på sitt bistånd så ligger mycket, i enlighet men Parisdeklarationen där mottagarländerna eller samarbetsländerna får mycket ansvar för biståndet. Men biståndet utvärderas i enlighet med OECD/DAC:s arbetsmetoder för att göra det så effektivt som möjligt. OECD länderna ger ofta bistånd, utvärderar och riktar om det om det inte är effektivt. Vad det gäller att sätta krav på politiska reformer eller mänskliga rättigheter så riktas ofta biståndet direkt mot ett avseende, som tillexempel i Sveriges fall där en del av det totala biståndet riktas mot demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter (Sida)¹². När det gäller Kinas så ställer

¹⁰ <http://www.oecd.org/dataoecd/61/24/40040006.gif> datum: 2008-05-28

¹¹ <http://www.dfid.gov.uk/countries/africa/congo.asp> datum 2008-05-28

¹² <http://www.sida.org/sida/jsp/sida.jsp?d=1346&a=24802> datum: 2008-05-29

man inga krav vad det gäller demokratisk samhällsstyrning eller mänskliga rättigheter i enlighet att man inte lägger sig i interna affärer. I Kinas Afrika policy står det uttryckligen att inga politiska krav ställs (China's African Policy: 9). OECD/DAC-länderna har gått från att ge bistånd enligt den äldre modellen med konditionalitet och krav ställda på reformer för att istället försöka använda sig av det system som redan existerar i samarbetslandet. Vad det gäller DR Kongo har OECD-länder stött den demokratiska processen med det är på landets premisser. Vad det gäller Angola så finns det inget som tyder på att Kina ger inget stöd till någon form av demokratisk process och sätter några krav på detta.

6.3 Målsättningar

Vad det gäller målsättningar för de olika sätten att ge bistånd finns det gemensamma punkter och visa punkter där de skiljer sig åt. Som nämnt tidigare ger OECD-länder mycket bilateralt och multilateralt bistånd till demokratisk samhällsstyrning, mänskliga rättigheter och andra humanitära frågor. Kina i sin tur ger inget bistånd i avseendet demokrati eller politiska reformer men multilateralt till humanitära frågor. Vad det gäller fattigdom är både OECD-länderna och Kina överrens att denna ska minskas och i slutändan utrotas. Här är det inget som skiljer. Båda jobbar efter Millenniemålen och främjar fattigdomsbekämpning. Dock skiljer sig metoderna åt. OECD-länderna har tillsammans skapat en arbetsmetod att försöka, fast att biståndet är bilateralt koordinera det så att man tillexempel inte finansierar samma projekt. Man har också en grundtanke om fria samhällen med mänskliga fri och rättigheter skapar den bästa utvecklingsmiljön för medborgare. Tillexempel i DR Kongo är målsättningen att skapa en regional stabilitet och stödja utvecklingen av en demokratisk kultur som respektera fri och rättigheter (Sida)¹³. Kina som också har en målsättning att utrota fattigdom gör det dock genom att se till deras eget sätt att komma rätt med sitt eget problem med fattigdom. Nu finns det fortfarande fattiga i Kina men kineserna har lyckats lyfta många invånare ur den genom den enorma ekonomiska tillväxten som skett. Detta anser man vara det som ska lyfta tillexempel Angola ur fattigdomen och ger därför stöd till industrin och då främst oljeindustrin. Och oljan har varit det som bidragit kraftigt till den ekonomiska tillväxten som landet har upplevt de senaste åren. Stöd är i form av direkta summor till industrin men också med hjälp av kinesiska företag som bygger och konstruerar industrin.

¹³ <http://www.sida.org/sida/jsp/sida.jsp?d=1346&a=24666> datum 2008-05-29

6.4 Beroende

Beim menar att man kan genom ett biståndsgivande eller ett mottagande skapa eller bli indragen i ett beroende av givaren. Detta genom att knyta landet till sig i form av lån och avtal som sträcker sig en lång tid in i framtiden. Vad det gäller OECD-länder och skapa ett beroende genom bistånd finns det nog ett sådant vad det gäller Demokratiska Republiken Kongo eftersom biståndet är så pass stort som det är. Men landet knyts inte in i avtal som binder det till OECD-länder det finns också begreppet ”Untied Aid” som innebär att biståndet kommer utan hakar på att samarbetslandet ska handla av givaren. Utan har fria tyglar att knyta handelsavtal med vem som helst. Detta har inneburit avsevärt mer över i budgeten för mottagarländerna. För detta krävs dock en god transparens så att biståndet hamna rätt. När det gäller Kina och relationen i detta avseende till Angola så finns det en tendens till beroende. Kina har hjälpt att bygga upp Angolas oljeindustri och Kina är en av de största handelspartnerna med Angola vad det gäller olja. Angola står, som tidigare nämnt för hälften av den kinesiska oljeimporten. Det finns också avsevärt stora valutaflöden i riktning Angola från Kina för att förbättra vägnät, järnvägar, hamnar och liknande inom transportsektorn. Dock kanske kan det då tolkas som ett ömsesidigt beroende då Angola står för en så pass stor del av Kinas oljeimport.

6.5 ”Good will”

Vad det gäller bistånd av denna typ handlar det om biståndsform, som Beim pratar om handlar om ren solidaritet och i form av tillexempel gåvor och lån eller bistånd utan några ställda krav. Detta kan ses exempel på i Kinas Afrikapolitik då man gärna ger lån utan några krav ställda och ger fördelaktiga avtal på dessa. Även gåvor har kommit från Kina, tillexempel att Kina och kinesiska företag har tagit på sig att bygga ett nytt hus till Afrikanska unionen utan kostnad för unionen. Brunell nämner också denna typ av bistånd som det grundläggande i själva givandet och att solidaritet är ett viktigt begrepp. Detta projekt kan klassas som ett ”good will”- kriterium eftersom det är av en symbolisk betydelse och får utrymme i media. Vad det gäller OECD-ländernas sätt att ge bistånd så kan man tillskillnad från Kinas sätt att ge humanitärstöd via multilaterala organisationer sägas att många OECD- länder ger sådant stöd bilateralt. Detta kan tolkas som en direkt solidarisk gest.

6.6 Vilken typ av relation?

Vad skapar då Kinas sätt respektive OECD-ländernas sätt att ge bistånd för relation till mottagarna eller samarbetsländerna? Drar man med hjälp av David Beims motiv till att ge bistånd slutsatser så ser man att OECD-länderna gärna samarbetar och ger mycket bistånd multilateralt. Men även när det gäller att ge bistånd bilateralt avser dessa länder att samarbeta. Detta är ett tecken på att dessa länder faller in under motivet att ge bistånd för en ideologisk och kulturellt samarbete. Här ser man både multilateralt och bilateralt bistånd som ett bra alternativ. Men vad det gäller ett ideologiskt eller kulturellt samarbete kanske detta är lite förlegat men vad det gäller riktningen på biståndet så avsätter OECD-länderna betydelsefulla summor på demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter. Vilket är centralt i det samhälle som existerar bland länder anslutna till OECD.

Vad det gäller Kina och multilateralt kontra bilateralsamarbete så lutar kineserna mer åt det bilaterala hållet då man anser sig själva ha en bra strategi att lyfta ett land ut fattigdom. I Beims teori skulle detta falla in under motivet där mottagarens beroende av givaren ökar. I fallet Angola kan man ana tendenser till detta då Kina har en stor del i uppbyggandet av industrin och i sin tur ekonomin med stort utvecklingsstöd. Vad det gäller krav och relationen ställer inte OECD-länderna några större krav på samarbetsländerna vad det gäller reformer man lägger mycket ansvar på mottagaren. Kina sätter inga politiska krav på biståndet men bristen på transparens i det kinesiska systemet gör det svårt att få en klar bild på hur biståndet utformas.

Målsättningarna för de båda sätten att ge bistånd är desamma, de vill båda utrota fattigdomen men genom olika metoder. Vad det gäller "good will" i sitt biståndsgivande så riktas mycket multilateralt bistånd åt detta från Kinas sida men inte det bilaterala. Dock finns det en trend i Kina att utföra stora projekt som sjukhusbyggen och liknade som solidariska gester. Ser man till biståndsrelationerna Kina-Angola och OECD-länderna och DR Kongo så blir dessa av olika karaktär. Kina-Angola hamnar nog mer i motivet beroende av givaren eftersom utbytet mellan länderna blir stort och Kinas givande riktas mot industri och transport.

Vad det gäller relationen mellan OECD-länderna och DR Kongo finns det en dragning mot det ideologiska och kulturella motivet då mycket av biståndet riktas mot demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter. Samt att OECD-länderna gärna ger mycket bistånd multilateralt i dessa avseenden också. Vidare kan sägas att länder som är anslutna till OECD tillhör en kategori av länder som ger bistånd i avseendet att främja en långsiktig utveckling, bidra till en säker miljö, i politiskt kommersiellt syfte och fattigdomsbekämpning. Medan ett land som Kina och andra länder som finns utanför OECD ger bistånd för att bidra till en långsiktig utveckling men också ser biståndet som antingen ett politiskt eller ett kommersiellt instrument (Odén, 2006:21). Biståndet som går till Angola verkar med all sannolikhet ha ett kommersiellt syfte.

6.7 Avslutande diskussion

Vad kan man då säga om de relationerna som finns mellan de biståndsgivare och mottagare? Biståndsrelationerna blir i dessa fallen helt beroende av vilken typ av bistånd och vart det är riktat. Men en diskussion kan också föras kring vilket som är mest effektivt vilket dock inte denna uppsats gör. Dock om man tittar på avseendet med biståndet i fallet och relationen mellan Angola och Kina finns det en misstanke om att kinesernas omfattande stöd till landet endast kan kopplas samman med oljetillförseln. I och med att biståndet och utvecklingsstödet ofta går till industri och transport. Kina har bidragit till att lyfta Angola ur fattigdomen genom att bidra till oljeindustrin och på så sätt blir det bistånd som Kina ger effektivt. Men då finns argumentet som rör länder som inte sitter på den volym av naturresurser som Angola gör och har hög grad av fattigdom. Kommer Kina att skapa en biståndsrelation där? Nu omfattar inte uppsatsen detta problem men ser man bara till fallet Kina-Angola så stärkts resonemanget att motivationen för kinesiskt bistånd ligger i vad landet kan tjäna själv på att dra upp en biståndsrelation med landet i sig. När Kina ger bistånd till ett land så blir egenvinningen central enligt detta resonemang. Men Kina har ändå skrivit under Parisdeklarationen och bör i detta fall ställa upp på de mål och kriterier som denna sätter upp. I visst ljus så gör man detta i och med att man inte lägger sig i interna affärer och sätter krav på reformer utan låter samarbetslandets system själv hantera biståndet i den mån det handlar om direkt hjälp till regeringen. Men Parisdeklarationen handlar också om biståndsmottagare och Kina är trots allt fortfarande en sådan.

Vad det senare gäller biståndsrelationen mellan OECD- länder och samarbetsländer blir denna annorlunda ur den synpunkten att man vill främja mänskliga rättigheter och arbeta för en demokratisk samhällsstyrning. Man lägger helt enkelt mer kraft på samarbetslandets egen förmåga att hantera fattigdom men i den mån att vill bidra till landet egen kapacitet att klara av det. Mycket av biståndsgivandet från denna sida blir med människan i centrum till följd av det humanitära stödet. Medans det kinesiska sättet lägger mer fokus på landets ekonomiska tillväxt och på så sätt ska fattigdomen minska. Slutledes så blir naturligtvis relationerna annorlunda i och med att OECD-länderna vill spela med öppna kort och se var summorna hamnar medan Kina, med sin brist på transparens inte visar upp lika mycket och på så sätt är det svårt att dra en direkt slutsats. Men det kinesiska stödet bidrar mer till ett beroende där man knyter samarbetslandet nära och detta ska få landet ur fattigdom medans OECD:s medlemsländers sätt att ge bistånd skapar en relation till samarbetslandet där man vill att det ska stå på egna ben.

7 Referenser

- Beim, David. 1964, "The Communist Bloc and the Foreign Aid Game", The Western Political Quarterly, Vol 17, No .4. pp 784-799
- Brunell, Peter. 1997, "Foreign Aid in a Changing World" Buckingham: Open University Press
- China- African Business Council
<http://www.cabc.org.cn/english/introduce.asp> , tillgänglig: 2008-05-20
- Davies, Penny. 2006, "China and the End of Poverty in Africa- towards mutual benefit?", Rapport för Diakonia, [www.diakonia.se /china](http://www.diakonia.se/china), tillgänglig: 2008-05-10
- Forum Syd: http://www.forumsyd.org/conferences/w_gek_op/parisdeklarationen.pdf , tillgänglig 2008-05-20
- Freedom House Country Repor DR Congo:
<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2007&country=7123> , tillgänglig: 2008-05-28
- Forum on China and African Cooperation
<http://www.fmprc.gov.cn/zflt/eng/gylt/tj/t157576.htm> , tillgänglig: 2008-05-24
- Esaiasson, Peter. Giljam, Mikael. Oscarsson, Henrik. Wängnerud, Lena 2007. *Metodpraktikan*, Vällingby: Nordstedts juridik
- Kinas Afrika Policy:
<http://www.cabc.org.cn/english/index.asp> , tillgängligt 2008-05-27
- Kinas utrikesdepartement:
www.fmprc.gov
www.fmprc.gov.cn/eng/ziliao/3602/3604/t18001.htm tillgänglig:2008-05-29
- Kinas departement för kommerser (MOFCOM):
www.mofcom.gov.cn
<http://xyf2.mofcom.gov.cn/aarticle/workaffair/200712/20071205263642.html> , tillgänglig: 2008-05-28
- Lancaster, Carol. 2007, "The Chinese Aid System", rapport för Central Global Development, tillgänglig på: <http://www.cgdev.org> , tillgänglig 2008-05-23
- Millenniedeklarationen
<http://www.un.org/millenniumgoals/index.html>, tillgänglig 2008-05-29
- Nordiska Afrika Institutet
<http://www.nai.uu.se/publications/exhibits/goteborg/china> , tillgänglig: 2008-05-17
- OECD:
om DAC "High Level Meeting":
http://www.oecd.org/document/24/0,3343,en_2649_18108886_40660248_1_1_1_1,00.html , tillgänglig 2008-05-23
- <http://www.oecd.org/dataoecd/18/31/1901167.gif> , DR Kongos biståndsmottagande, statistik tillgänglig: 2008-05-20
- Oden, Bertil. 2006, "Biståndets idéhistoria – Från Marshallhjälp till millenniemål", Danmark, Studentlitteratur.
- Odén Bertil. 2007, "Kina- exploatör eller ny chans för Afrika?", på Palmecenter, tillgänglig på: <http://www.palmecenter.se/RegionerOchLander/Afrika/Artiklar/070614afrikakina.aspx>

Sida:

<http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=118&a=32068>, "Färdriktning för Sida" ,tillgänglig 2008-05-24

<http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=1346>, Landrapport DR Kongo, tillgänglig 2008-05-23

<http://www.sida.org/sida/jsp/sida.jsp?d=108&a=4317&searchWords=oeed>, om OECD och DAC, tillgänglig: 2008-05-27

<http://www.sida.org/sida/jsp/sida.jsp?d=1350&a=24820&searchWords=parisdeklarationen> , om Parisdeklarationen, tillgänglig, 2008-05-26

Promoting Pro-poor- Growth "A Practical Guide to Ex ante Poverty Impac Assesment"

Tillgänglig på:

http://www.oecd.org/document/10/0,3343,en_2649_33721_1916746_1_1_1_1,00.html ,

innehåller även DAC:s riktlinjer.

Storbritanniens biståndsorgan: Department for International Development

<http://www.dfid.gov.uk/countries/africa/congo.asp> , tillgänglig: 2008-05-28

Stokke, Olav, 1995. "Aid and Political Conditionality: Core Issues and State of the Art", s. 1-87 i Stokke, Olav (ed). *Aid And Political Conditionality*.

London: Frank Gass.

Svenska regeringen:

<http://www.regeringen.se/sb/d/5467/a/72918> , om OECD, tillgänglig:2008-05-24

<http://www.regeringen.se/sb/d/2574/a/75170>, om Angola, tillgänglig: 2008-05-24

<http://www.regeringen.se/sb/d/2574/a/75205> , om DR Kongo, tillgänglig: 2008-05-24

Sweden Abroad:

http://www.swedenabroad.com/Page_20793.aspx , tillgänglig: 2008-05-20

Parisdeklarationen om biståndets ökade effektivitet:

www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf , tillgängligt 2008-05-29

Power and Interest News Report (PINR) Horta, Loren. 2006, "*China and Angola Strengthen Bilateral Relationsship*", Powe and Interest News Report.

http://www.pinr.com/report.php?ac=view_report&report_id=516 , tillgänglig 2008-05-27

William, Jack. 2008, "*Conditioning Aid on Social Expenditures*" Economics and Politics, Vol 20, No 1. Pp 125-140