

Militära utgifter i en ny definition av bistånd

TEXT **CARLA DA COSTA BENGSSON** RESEARCH **GÖRAN EKLÖF** BILD **RIYANA/PEOPLE THAT MATTER**

BISTÅND GÅR I ALLT större utsträckning till konflikttrabbade stater. Detta bistånd kombineras ofta med utrikespolitik, diplomati och ibland militär närvaro. Så är uppenbart fallet med Afghanistan. Av 27 medlemsländer i EU har 25 både bidragit till Natos Isaf-styrka och samtidigt gett bistånd till Afghanistans regering. Detta har medfört ett bistånd som i vissa fall har varit nära kopplat till militära strategier.

Det finns två problem med en luddig gräns mellan civila och militära insatser. Det ena är ökade hot och attacker mot civila program och biståndsarbetare för att de mister sin trovärdighet i upprorsmännens ögon. Det andra problemet uppstår när militära fredsbevarande insatser bekostas av biståndet och konkurrerar ut satsningar för att bekämpa fattigdom.

OECD:s medlemsländer har enats om en gemensam definition om vad som faller innanför ramarna för *officiellt utvecklingsbistånd*. Samarbetet är frivilligt och utan bindande avtal, och OECD:s biståndskommitté DAC för statistik över insatserna. En av huvudprinciperna är att biståndet ska ha utvecklingsländernas ekonomiska tillväxt och välbefinnande som sitt främsta mål. Därför faller i stort sett allt stöd för militär verksamhet utanför den definitionen, liksom bekämpning av terrorism, vilket anses motiveras lika mycket av givarens intressen som av mottagarländernas.

UNDANTAG GÖRS för sådana fredsbevarande insatser som har en tydlig koppling till utvecklingsfrämjande aktiviteter, till exempel konfliktlösning, och för kostnader som uppstår när väpnade styrkor exempelvis levererar humanitär bistånd. Alliansen har i hög grad tänjt på gränserna genom att bekosta flyktingmottagningar i Sverige eller gjort skuldavskrivningar (i enlighet med skuldförhandlingar) till vissa fattiga länder för att nämna aktuella exempel. Detta har inte kritiserats av DAC, men anses olämpligt enligt civilsamhällsorganisationer. Kostnaderna för svenska ambassader i länder som inte är utvecklingsländer,

exempelvis Island, och Gunilla Carlssons lön under hennes tid som biståndsminister gick däremot inte obemärkt förbi.

I slutet av 2012 inleddes en diskussion inom DAC för att modernisera biståndsbegreppet och snäva in definitionen, med målsättningen att öka dess trovärdighet. Parallellt togs initiativ till att skapa en helt ny definition för att bättre kunna mäta och följa upp resultatet av det som faller utanför officiellt utvecklingsbistånd. I mars 2014 presenterades ett utkast till hur denna modernisering skulle kunna se

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) är en internationell organisation för ekonomiskt samarbete och utveckling. OECD har 34 medlemsländer och bildades efter andra världskriget för att bygga upp det då splittrade Europa.

DAC (Development Assistance Committee) är OECD:s biståndskommitté.

ut. Huvudlinjen i förslaget är att inrätta ett nytt mått kallat *Total Official Support for Development* (TOSD). Detta skulle, utöver officiellt utvecklingsbistånd, kunna innefatta exempelvis handel med utsläppsrätter för klimatgaser, flyktingkostnader och inte minst militära fredsbevarande insatser som DAC i så fall kommer att kalla för *förutsättningar för utveckling*.

Även investeringar från privat sektor skulle kunna räknas med i den nya definitionen. Ett exempel är infrastrukturprojekt som består av insatser både från bistånd och privata företag, och som samordnas inom officiellt utvecklingsbistånd. På detta sätt skulle länder kunna hävda att de gör mer nytta än vad de gör "så länge pengar kommer till landet". Invändningen är att det försvårar möjligheten till jämförbar statistik över ländernas egna engagemang och ansvar.

FN:S GENERALFÖRSAMLING beslutade redan 1970 att utvecklade länder ska



» ge 0,7 procent av sin BNI till officiellt utvecklingsbistånd. I dag når endast 5 av EU:s 27 länder upp till det målet. Sverige är ett av dem. Om DAC skärper definitionen kommer de länder som inte uppfyller sina åtaganden ännu längre från målet. Därför finns en risk att definitionen inte kommer att bli mer avgränsad. Utfallet kommer att bero på fortsatta förhandlingar, men det finns indikationer på att en större andel av kostnaderna för fredsbevarande operationer, det vill säga militärutgifter, snarare kommer att kunna inkluderas i officiellt utvecklingsbistånd i framtiden.

»Biståndet ska ha utvecklingsländernas ekonomiska tillväxt och välstånd som sitt främsta mål.«

Civilsamhällesorganisationer, som SAK, argumenterar för att utvecklingsresultaten måste vara det centrala målet för all finansiering för utveckling, och för att alla insatser måste göras i enlighet med överenskommelser om vad som är utvecklingseffektivt. Samtidigt som det finns en nytta med att mäta en större del av de internationella finansflödena som främjar utveckling, och inte bara bistånd, finns en risk att det politiska intresset alltmer kan komma att glida över från bistånd till bland annat detta nya mått på fredsbevarande insatser. Detta i ett läge där OECD-länderna fortfarande är hästlängder från att avsätta de resurser som FN beslutat ska gå till bistånd. ♦

SVENSKT BISTÅND ÖKAR

Afghanistan kommer att bli Sveriges största mottagare av bilateralt bistånd med 800 miljoner kronor om året under en tioårsperiod. Regeringens strategi för utvecklingssamarbetet med Afghanistan löper ut i december 2014 och är i slutfasen av arbetet med en ny resultatstrategi för landet.

Utvärdera hela svenska insatsen

TEXT **KATARINA HELLSTRÖM** BILD **FÖRSVARET/ JIMMY CROONA**

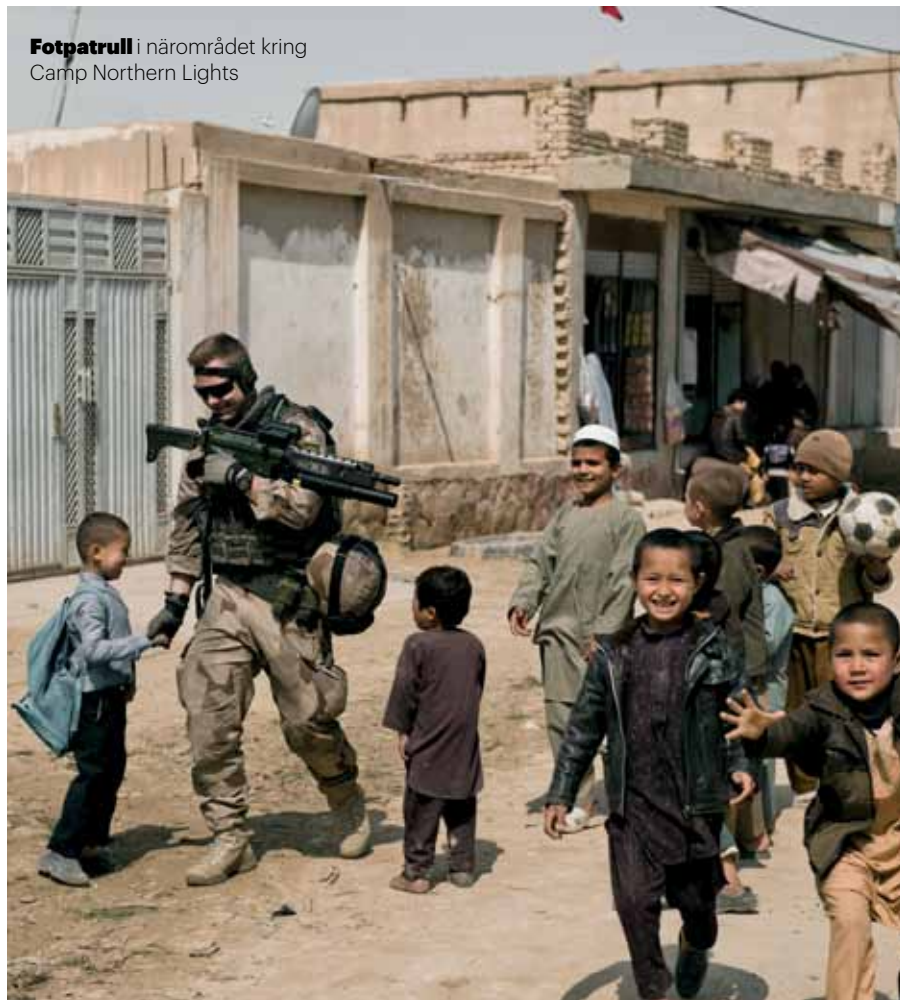
BISTÅNDSATSNINGAR har höga krav på uppföljning. Nu är det även dags för en oberoende utvärdering av den civila och militära insatsen i Afghanistan. Det är en fråga som SAK driver tillsammans med Svenska Freds- och skiljedomsföreningen.

Sverige har sedan 2002 bidragit till den internationella säkerhetsstyrkan Isaf, som har haft i uppgift att hjälpa den afghanska regeringen att upprätthålla säkerheten i landet. Det finns många frågetecken kring hur den FN-sanktionerade Isaf-styrkan har blandats samman med den amerikanska antiterroroperationen *Operation Enduring Freedom*, och kring att Isaf har

gått från fredsfrämjande till aktivt krigförande. Utvärderingen bör undersöka hur militariseringen av biståndet har påverkat olika organisationers möjlighet att utföra sitt arbete. Antalet attacker riktade mot biståndsorganisationer har ökat markant.

EN UTVÄRDERING av hela det svenska engagemanget i Afghanistan skulle visa vilka prioriteringar mellan och inom det militära och civila engagemanget som varit bra, och vad som kunde ha gjorts annorlunda. Allmänheten har rätt att veta vad som har skett i Sveriges namn, och hur mycket våra förtroendevalda haft kännedom om. ♦

Fotpatrull i närområdet kring Camp Northern Lights





Så ska Afghanistan bli oberoende

AFGHANISTANS regering har tillsammans med det internationella samfundet länge arbetat mot ett gemensamt mål: Ett Afghanistan oberoende av internationellt bistånd senast tio år efter 2014, eller då de utländska trupperna dras tillbaka.

Vid konferensen i Tokyo år 2012 samlades 55 länder och 25 internationella organisationer för att fastställa hur det arbetet skulle gå till. Därmed antogs Tokyo-ramverket, eller *Tokyo Mutual Accountability Framework* (TMAF) på engelska.

DET INTERNATIONELLA samfundet lovar via ramverket att ge fortsatt stöd till Afghanistan fram till år 2023, på samma nivåer som under det senaste decenniet. Afghanistan är ytterst ansvarigt för att nå sina utvecklingsmål, och för det är landet beroende av att de andra länderna håller sina löften. Dessvärre minskar de flesta länder sitt bistånd och kan välja att sluta ge bistånd om de anser att de förväntade resultaten uteblir.

De länder som väljer att anamma ramverket tecknar individuella avtal med

Afghanistan. Än så länge har endast 13 av 24 länder gjort detta. Om de resterande länderna väljer att ingå avtal eller ej beror på vad Afghanistans regering rapporterar i form av struktur, planering och förmåga att nå sina mål. Nästa möte för att diskutera och revidera ländernas åtaganden hålls i London i november 2014, men kan senareläggas om presidentvalsprocessen inte går som planerat. ♦

DET INTERNATIONELLA
SAMFUNDET LOVAR
ATT GE STÖD TILL
AFGHANISTAN
FRAM TILL ÅR 2023.



Omvärldens framtida bistånd minskar

Biståndet från omvärlden minskar i takt med att utländska militära styrkor drar sig tillbaka. Minskningen kan bli så mycket som 30 procent inom några år. **TEXT KRISTER HOLM BILD MASOODA/PEOPLE THAT MATTER**

AFGHANISTAN HAR under flera år varit det största mottagarlandet av bistånd i världen, vilket inte är så konstigt med tanke på att det är ett av världens fattigaste länder. Att ge bistånd ligger i linje med FN:s beslut om alla länders rätt till utveckling, och om utvecklade länders plikt att bidra till detta.

Enligt FN:s *Human Development Index* (HDI) ligger Afghanistan på plats 175 av 186. Indexet jämför välbefinnande mellan länder och består av en sammanslagning av förväntad livslängd, utbildningsnivå och ekonomisk aktivitet. Afghanistan rankas också som den svagaste staten och det mest konfliktdrabbade landet i världen i år, tätt följt av Somalia och Syrien.

I DENNA SITUATION av enorma behov förväntas biståndet till Afghanistan bli mindre de närmaste åren. Givarländernas beslut om neddragningar hänger samman med att de utländska trupperna lämnar landet. I Sidas förslag till regeringen om en ny strategi för utvecklingssamarbetet mellan Afghanistan och Sverige står det att minskningen "kan bli så mycket som 30 procent inom några år". Samtidigt framhåller Sida att uppgifter från Världsbanken pekar på att det minskade biståndet sannolikt inte slår riktigt så hårt som siffrorna kan antyda. Förklaringen är att "en betydande del i realiteten stannar i givarländerna genom kommersiella kontrakt och konsultarvoden" till privata aktörer som exempelvis säkerhetsbolag, byggbolag och ingenjörer. I förslaget till regeringen identifierar ändå Sida att de minskade biståndsvolymer kan riskera en demokratisk samhällsutveckling, bättre utbildning och ekonomisk utveckling.

USA har länge varit den största biståndsgivaren, men den 21 januari 2014 beslutade den amerikanska kongressen att halvera sitt

bidrag jämfört med året innan. Under 2014 kommer de att avsätta 1 120 miljoner dollar till biståndsinsatser, men det är fortfarande oklart hur stort det totala biståndet från USA blir detta år och nästa.

OM DE NEGATIVA effekterna av minskat bistånd ska minimeras krävs det att en större andel av biståndet når målgrupperna och inte stannar i givarländerna. Med mindre resurser och stora utvecklingsbehov krävs också ett starkare fokus på utvecklingseffektivitet. Dessutom är moderna arméer och biståndsorganisationer i behov av många yttre tjänster; allt från logistik och byggnation till säkerhet vilket har skapat hundratusentals jobb i Afghanistan. De flesta sådana jobb försvinner nu vilket medför ett extra avbrott i landets ekonomi. ♦

GIVARNAS BISTÅNDSBUDGET

är ofullständig eftersom flera givare inte har deklarerat sina åtaganden.

Siffror i miljoner dollar

Givare	2011	Löfte 2015
1 United States	10 406	-
2 Japan	670	600
3 Storbritannien	357	265
4 EU	221	-
5 Tyskland	216	552
6 ADB	123	240
7 Världsbanken	152	-
8 Kanada	116	54
9 Holland	95	-
10 Australien	150	227
11 Sverige	101	120
12 Danmark	65	91
13 Norge	77	125
14 Indien	-	125
15 Italien	50	-
16 Frankrike	25	38
17 UAE	35	-
18 Finland	17	39
TOTALT	12 876	2 476

Källa: SIPRI/2013





Aven publicerad i
globalarkivet.se

MED MINDRE RESURSER OCH STORA
UTVECKLINGSBEHOV KRÄVS ETT STARKARE
FOKUS PÅ UTVECKLINGSEFFEKTIVITET.

