

Alliance-Sud-Tagung vom 16. Mai 2008 in Bern

Der Streit um die Entwicklungshilfe

Mehr tun – aber das Richtige!

Was kann Entwicklungszusammenarbeit erreichen? Wo liegen ihre Stärken, wo ihre Grenzen? Was ist von der Fundamentalkritik an der Entwicklungshilfe zu halten, wo liegt ihr blinder Fleck? Zu diesen Fragen führte Alliance Sud am 16. Mai in Bern eine von rund 300 Personen besuchte Tagung mit Fachleuten aus dem In- und Ausland durch. Die dort gehaltenen Referate sind im vorliegenden GLOBAL⁺-dokument zusammengestellt.

2008 ist ein Schlüsseljahr für die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit (EZA). Der Nationalrat diskutierte in seiner Sommersession die neuen Bundesratsbotschaften und die beiden wichtigsten, vierjährigen EZA-Rahmenkredite der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza) und des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco). Kurz zuvor hatten über sechzig Organisationen die Petition «0,7 % – Gemeinsam gegen Armut» mit über 200'000 Unterschriften eingereicht. Diese war von Alliance Sud koordiniert worden und verlangt ein stärkeres Engagement der Schweiz für die Millenniums-Entwicklungsziele und eine Erhöhung der Entwicklungsausgaben auf 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens. Im Herbst schliesslich wird sich der Ständerat mit der Entwicklungshilfe befassen.

Vor diesem Hintergrund hat Alliance Sud im Mai 2008 im Zürcher Rotpunktverlag das Buch «Der Streit um die Entwicklungshilfe. Mehr tun – aber das Richtige!» veröffentlicht. Es ist die Frucht einer zweijährigen Diskussion des Alliance Sud-Teams und der Verantwortli-

chen der sechs Trägerorganisationen Swissaid, Fastenopfer, Brot für alle, Helvetas, Caritas und Heks. Das Buch arbeitet die Diskussionen rund um die Entwicklungszusammenarbeit der letzten Jahre auf. Es zeigt, wo Entwicklungshilfe Sinn macht, wo ihre Grenzen liegen und wie sie für macht- und wirtschaftspolitische Interessen der Geber missbraucht wird.

Die wichtigsten Kernaussagen des Buches wurden an der Tagung von Alliance Sud vorgestellt. In der vorliegenden Publikation dokumentieren wir die dort gehaltenen Referate in ihrer Originalsprache. Nicht enthalten sind die beiden Diskussionsrunden, in denen die wichtigsten Akteure der Schweizer EZA¹ bzw. Mitglieder der Aussenpolitischen Kommissionen des National- und Ständerates² über die Ausrichtung und die finanzielle Ausstattung der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit debattierten.

Pepo Hofstetter

Zum erwähnten Buch siehe letzte Seite

Inhaltsverzeichnis

Begrüssung	3
Beat Dietschy, Präsident Alliance Sud und Zentralsekretär Brot für alle, Bern	
Mehr tun – aber das Richtige!	5
Peter Niggli, Geschäftsleiter Alliance Sud, Bern	
Stellungnahme aus der Sicht der Forschung	11
Claudia von Braunmühl, Honorarprofessorin für Internationale Politik am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der Freien Universität Berlin	
Point de vue scientifique	15
Lisa Chauvet, chargée de recherche à l’Institut de Recherche pour le Développement (IRD), Paris	

Begrüssung

Beat Dietschy, Präsident Alliance Sud und Zentralsekretär Brot für alle, Bern

Im Namen von Alliance Sud und ihren Trägerwerken begrüsse ich Sie herzlich zu dieser Tagung. Dass Sie so zahlreich erschienen sind, werte ich als Zeichen für die Aktualität des Themas. 2008 ist in der Tat ein Schlüsseljahr für die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit. Das Parlament befasst sich mit ihrer inhaltlichen Ausrichtung und ihrer Finanzierung für die kommenden Jahre.

Für Ihr Interesse an diesem Thema danke ich Ihnen. Danken möchte ich auch den Fachpersonen aus Politik, Verwaltung, Hilfswerken und internationalen Organisationen, welche die Tagung

de doch mehr für die, die sie geben? Wer soll den Hauptnutzen davon haben? Ist eine Instrumentalisierung der Entwicklungszusammenarbeit für andere Zwecke als die der Entwicklung (z.B. für *unsere* ausserpolitischen oder handelspolitischen Zwecke) zulässig, sinnvoll und zielführend?

Die Bürgerinnen und Bürger werden wohl in der Regel annehmen, dass die Begünstigten in allererster Linie im Süden zu suchen seien. Und genau darin hat sich Schweizer Hilfe bisher auch signifikant von andern Gebern unterschieden. Doch auch wenn das gilt, stellen sich weitere Fragen:

- Welche Länder sollen die Nutzniesser der Schweizer Entwicklungshilfe sein? Drängt sich eine Konzentration auf? Welche?
- Verdienen arme Länder Hilfe oder arme Menschen (was nicht auf denselben Mix an Ländern hinausläuft)?
- Welches Gewicht soll bilaterale Hilfe und welches die multilaterale in Zukunft erhalten?
- Und stimmen die Zielgruppen mit den tatsächlichen Empfängern und Nutzniessern der Hilfe überein?

An dieser letzten Frage hat sich ja die Kritik entzündet. Vor allem auch jene Kritik, die den Nutzen jeglicher Hilfe pauschal in Abrede stellt. (Diesen Kritikern geht es nicht etwa darum, dass Menschen – Männer und Frauen – gemeint sind und de facto Männer begünstigt werden. Auch blenden sie aus, dass eine Kluft zwischen angeblichen und faktischen Nutzniessern der Hilfe daher rührt, dass eigene, strategische Interessen der Geber an Stelle der Zielgruppen im Süden dominieren können.)

Alliance Sud und ihre Trägerorganisationen haben sich mit diesen Fragen während zwei Jahren intensiv beschäftigt. Das Resultat ist dokumentiert im Buch von Peter Niggli: *«Der Streit um die*

«Die Vielfalt und Stärke zivilgesellschaftlicher Bewegungen, die wir heute in vielen Ländern antreffen, zeigt, wo Entwicklung und Zusammenarbeit greift.»

mit ihren Redebeiträgen gehaltvoll machen, und natürlich dem Team von Alliance Sud, das sie vorbereitet hat!

Wir befinden uns in einem Raum mit dem treffenden Titel «Szenario». Wie sieht das Szenario der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit aus? Es sind wohl eher mehrere, sich widersprechende Szenarien, denn es wird darüber debattiert und gestritten, öffentlich, in Medien, Politik und offenbar auch ein wenig in der Verwaltung.

«Der Streit um die Entwicklungshilfe» kann, so hoffe ich, dazu beitragen, dass geklärt wird, wofür sie denn da ist. Ist sie dazu da, die Welt sicherer zu machen? Soll sie die Welt eher gerechter machen? Und für wen ist sie da? Es ist zwar seltsam, dass das überhaupt gefragt werden muss, und doch dreht sich der Streit zum Teil darum: Ist Entwicklungshilfe für die da, welche sie benötigen – oder im Grun-

1 Jean-Daniel Gerber (Direktor Seco), Remo Gautschi (stv. Direktor Deza), Melchior Lengsfeld (Geschäftsleiter Helvetas)

2 Kathrin Amacker (CVP), Martine Brunschwig Graf (Lib.), Luc Recordon (GP), Simonetta Sommaruga (SP)

Entwicklungshilfe». Der Untertitel «*Mehr tun – aber das Richtige!*» zeigt auf, wozum es uns Hilfswerken und Entwicklungsorganisationen geht:

a) «Mehr tun»: Das spielt an auf die Petition «0,7 % – Gemeinsam gegen Armut». Wir sind der Überzeugung, dass die Schweiz mehr tun kann und deswegen auch mehr tun soll für die Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele. Und wir können heute auch sagen, dass wir damit nicht allein da stehen: Rund 200'000 Unterschriften schwer werden die Petitionspakete sein, die wir am 26. Mai, pünktlich zum Sessionsbeginn, dem Parlament übergeben werden.

b) «Aber das Richtige tun»: Wir sind nicht so naiv zu meinen, mehr Geld würde es allein schon richten. Die Hauptfragen, mit denen wir uns auseinandergesetzt haben, sind die nach der Ausrichtung und Ausgestaltung von staatlicher Entwicklungshilfe:

- Was haben wir aus der Vergangenheit, aus immerhin mehr als 5 Jahrzehnten, gelernt?
- Welche Entwicklungshilfe dient wirklich einem Entwicklungszweck?
- Wo muss sie ansetzen, damit sie wirksam ist?

Diese und mehr Fragen werden im Buch behandelt. Der Vorstand von Alliance Sud hat dazu auch eine politische Agenda zur Schweizer Entwicklungszusammenarbeit formuliert. Peter Niggli wird in seinem Referat auf einige der Punkte eingehen. Ich bin gespannt, wie Sie darüber urteilen und wie der Streit um die Entwicklungshilfe auf den Panels heute Morgen ausgehen wird.

Lassen Sie mich noch einen Stein ins Wasser werfen. Eine Frage scheint mir zentral für unsere heutige Debatte und auch für die bevorstehende Diskussion in den Räten:

Was kann und soll Aufgabe unserer Entwicklungshilfe sein (und was nicht)?

Hier ist zweifellos Augenmass vonnöten: Soll Entwicklungshilfe tatsächlich für Politikziele dienen, die, selbst wenn sie wichtig sind – wie unsere Wirtschafts- oder Handelsförderung –, doch nur sehr vermittelt zu Armutsüberwindung oder Erhaltung der Lebensgrundlagen im Süden beitragen? Ist ihre erste und direkteste Aufgabe nicht bescheide-

«Entwicklungszusammenarbeit hat Menschen im Blick. Sie sind der Massstab für gelingende Entwicklung, die Frauen und Männer, die um ihre Würde, ihr Menschsein kämpfen.»

ner, präziser zu fassen: benachteiligten, diskriminierten Bevölkerungsgruppen die Chance zu geben, AkteurInnen ihrer eigenen Entwicklung zu werden?

Es ist eine unangenehme Frage: Wird Entwicklungshilfe auch in Zukunft wirklich da eingesetzt, wofür sie am besten taugt? Ich gehe ja auch nicht zum Augenarzt, wenn mir die Hühneraugen weh tun.

Positiv gesagt: Die Vielfalt und Stärke zivilgesellschaftlicher Bewegungen, die wir heute in vielen Ländern antreffen, zeigt, wo Entwicklung und Zusammenarbeit greift. Da ist sie wirklich zu Hause. Da wirkt ihre Medizin. Denn sie verbessert die politischen und wirtschaftlichen Beteiligungsmöglichkeiten der Menschen. Und das ist, wie Dieter Senghaas gestern Abend hier in Bern sagte, in gesellschaftlichen Transformationsprozessen letztlich das ausschlaggebende Moment.

Wir haben eine ausreichende Erfahrungsbasis in der Schweizer Hilfe, um feststellen zu können: Der Aufbau funktionsfähiger lokaler Strukturen in fragilen oder konfliktiven Kontexten ist eine der zentralen Aufgaben der Entwicklungszusammenarbeit. Nicht die einzige, aber eine zentrale. Aus solchen basisnahen Programmen bezieht sie ihre Legitimation. Das aber heisst letztlich: Sie hat Menschen im Blick. Sie sind der Massstab für gelingende Entwicklung, die Frauen und Männer, die um ihre Würde, ihr Menschsein kämpfen.

In Zusammenhang mit der so genannten Subprime-Krise bin ich immer wieder über ein Wort gestolpert: die «notleidenden Kredite». Ich meine, es ist an der Zeit, die Not leidenden *Menschen* wieder ins Zentrum zu rücken. Gerade in der Entwicklungszusammenarbeit.

Mehr tun – aber das Richtige!

Peter Niggli, Geschäftsleiter Alliance Sud, Bern

Ich bin ein Interessenvertreter und damit in guter Gesellschaft. Hierzulande gibt es viele Interessenvertreter. Es gibt Interessenvertreter für die Industrie, die Gemüseproduzentinnen, die Versicherungen, die Bankangestellten, die Bauarbeiter oder die AHV-Bezügerinnen. Es gibt Interessenvertreter für einen härteren weltweiten Patentschutz oder für den ungehinderten Zugang unserer Banken zu den Finanzmärkten der Entwicklungsländer. Und es gibt Interessenvertreter, die tiefere Steuern für die wohlhabendsten Individuen anstreben.

Ich und meine Kolleginnen und Kollegen von Alliance Sud und den Hilfswerken sollten den Interessen der benachteiligten Menschen der armen Länder Ausdruck geben. So lautet unser Auftrag. Unsere Interessen sind ideelle Interessen. Werden sie verletzt, können die Betroffenen nicht in Bern protestieren. Dabei machen sie gut und gern die Hälfte der Menschheit aus. Diese drei Milliarden Menschen sind so arm, dass sie die

«Die Schweiz darf nicht die Menschen, denen durch unsere Entwicklungszusammenarbeit geholfen wird, für die Funktionsprobleme der Deza zur Kasse bitten.»

aktuellen Brotpreiserhöhungen in die Revolte treiben. Doch auch diese Unruhen finden weit jenseits unserer Grenzen statt.

Nun darf man sicher feststellen: Die meisten Menschen in diesem Land, auch meine Kollegen Interessenvertreter, würden es sehr begrüssen, wenn es den Ärmsten dieser Welt besser ginge. Trotzdem stossen die Interessen, die wir von den Hilfswerken vertreten, in der Schweiz seit einiger Zeit auf zähe Vorbehalte. Was ist los? Zwei Sachen sind umstrit-

ten: Erstens die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza). Und zweitens die Entwicklungshilfe selbst. Kommen wir zum ersten Punkt:

1. «Problemfall» Deza

Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza), die den grösseren Teil der staatlichen Entwicklungshilfe verwaltet, steckt in einer Art Krise. Es spielt keine Rolle, ob die Vorwürfe an die Deza sachlich berechtigt, übertrieben oder falsch sind. Die Medien und Teile des Parlaments haben den Eindruck, es gebe in der Deza ein Führungsvakuum, Managementprobleme und eine Neigung zur Verschwendung.

Das ist eine schlechte Voraussetzung für die bevorstehenden Parlamentsdebatten. Der Nationalrat behandelt in der Sommersession die grossen Rahmenkredite der Entwicklungszusammenarbeit und eine ganze Reihe von parlamentarischen Vorstössen, die sich kritisch mit der Deza beschäftigen. Es geht dabei um zwei sehr verschiedene Dinge: Eine Sache sind die Rahmenkredite. Sie stellen sicher, dass die Schweiz weiterhin ihren Beitrag zur Verbesserung der Lage der Ärmsten dieser Welt leisten kann. Eine andere Sache sind die Vorstösse zur Deza: Sie wollen sicherstellen, dass die Funktionsprobleme der Deza angepackt und gelöst werden.

Die politische Versuchung scheint jedoch gross zu sein, den Finanzrahmen für die Entwicklungszusammenarbeit mit der Lösung der Funktionsprobleme der Deza zu verknüpfen. Das haben vor einer Woche in den Von-Wattenwyl-Gesprächen der Regierungsparteien die Präsidenten von FDP und CVP verlangt. Sie möchten das Entwicklungsbudget künftig nur noch der Teuerung anpassen und

damit im Vergleich zum Antrag des Bundesrats kürzen. Wieso? Weil die Deza die Vorgaben des Parlaments noch nicht erfüllt habe. Das ist ein seltsames Begehren:

- Erstens sind die beiden Dinge zeitlich nicht verknüpfbar. Die Managementprobleme der Deza müssen rasch angepackt und in kurzer Frist behoben werden. Der neue Deza-Direktor hat sein Amt am 1. Mai angetreten. Er wird in den nächsten Monaten seinen Befund vorstellen und seine Massnahmen noch dieses Jahr umzusetzen beginnen. Den Finanzrahmen für das Entwicklungsbudget plant der Bundesrat hingegen langfristig über zwei Legislaturperioden. Was dessen Kürzung zur Lösung allfälliger Führungsprobleme der Deza beitragen soll, bleibt schleierhaft.
- Zweitens darf die Schweiz nicht die Menschen, denen durch unsere Entwicklungszusammenarbeit geholfen wird, für die Funktionsprobleme der Deza zur Kasse bitten. Machen wir einen Vergleich: Man stelle sich vor, die AHV gerate öffentlich ins Gerede und es entstände der Eindruck, die Führung und Organisation seien mangelhaft. Würde deshalb das Parlament die AHV-Renten kürzen? Oder würde es dafür sorgen, dass die Managementprobleme behoben werden, ohne die Renten zu beschneiden? Die Antwort in diesem Fall versteht sich von selbst.

Die Hilfswerke bitten deshalb Parteien und Parlament, die Rahmenkredite und das Entwicklungsbudget nicht mit den Problemen der Deza zu verknüpfen, sondern beides zu trennen. Falls sich das Parlament zum heutigen Zeitpunkt nicht dazu durchringen kann, sollte es die Beschlussfassung über die Rahmenkredite verschieben, bis es Klarheit hat über die Massnahmen, welche die neue Deza-Führung ergreifen will.

2. Die Entwicklungshilfe in Krise?

Kommen wir nun zum zweiten Punkt: der Entwicklungshilfe selber. Seit einigen Jahren wird sie pauschal als nutzlos kriti-

siert. Die Hilfe habe nichts zum Wirtschaftswachstum beigetragen. Sie habe die Armut nicht verringert. Und sie fliesse oft in die falschen Taschen der Mächtigen und Reichen.

Gegen die Millenniumsziele

Klären wir zunächst den Kontext der Kritik: Wieso hörten wir sie erst in der letzten Zeit? Und nicht zum Beispiel 2003, als es ebenfalls um die Erneuerung der Rahmenkredite ging? Die Frage ist berechtigt, denn die Pauschalkritik stützt sich auf Studien, die damals schon bekannt gewesen sind. Das Element, das die Pauschalkritik provozierte, ist das Geld, beziehungsweise die Aussicht, dass möglicherweise sogar die Schweiz ihr Entwicklungsbudget erhöhen müsste. Davon war 2003 noch nicht die Rede gewesen.

Der Auslöser waren die Vorbereitungen auf den G-8-Gipfel und die Uno-Generalversammlung von 2005, die beide im Zeichen der Bekämpfung der Armut

«Dort, wo Geberstaaten Entwicklungshilfe als Schmiermittel zur Förderung ihrer eigenen politischen, militärischen und wirtschaftlichen Interessen einsetzen, tolerieren sie die korrupte Aneignung eines Teils dieser Gelder.»

standen. Damals gewannen die Millenniumsentwicklungsziele, welche die Uno schon im Jahr 2000 verabschiedet hatte, erst international politische Bedeutung. Gleichzeitig begannen Gespräche über neue internationale Entwicklungsfinanzierungsinstrumente. Auch die Schweiz wurde aufgefordert, sich daran zu beteiligen.

Das Entwicklungsziel, an dem die Schweiz gemessen wird, war seinerzeit und ist heute noch ihr Entwicklungsbudget. Sie hatte wie die anderen Industrieländer mit der Millenniumsdeklaration der Uno versprochen, ihren Entwicklungsbeitrag substantiell zu erhöhen. Fast alle Geberländer haben ihre Budgets nach 2001 erhöht. Global stehen heute doppelt so viele Gelder zur Verfü-

«Untersuchungen zeigen, dass die Hilfe kleiner Industrieländer, die nicht machtpolitisch motiviert ist, eine positive Wirkung auf das Wirtschaftswachstum hat.»

gung wie vor sieben Jahren. Die EU-Finanzminister beschlossen 2005, ihre Hilfe bis 2015 sukzessive auf 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens zu erhöhen. Seit 2005 steht der Bundesrat in Sachen Entwicklungsbudget im Gegenwind. Er will das Entwicklungsbudget nicht erhöhen, sondern lediglich den Status quo halten.

Die Pauschalkritik unterstützt ihn dabei. Sie zielt auf die Millenniumsziele und die Erhöhung der Entwicklungsbudgets. Falls, wie sie behauptet, die Millenniumsentwicklungsziele unrealistisch sind, kann die ganze Veranstaltung abgeblasen werden. Falls die Entwicklungshilfe Geldverschwendung ist, muss sie nicht erhöht, sondern konsequenterweise abgeschafft werden.

Darum geht es der Pauschalkritik. Das ist ihre politische Zielsetzung. Sie fand in Deutschland und der Deutschschweiz ein grosses mediales Echo. Sie wurde aber auch in französisch- und englischsprachigen Medien aufgegriffen. Dort setzten sich allerdings gewichtige Leitmedien wie der «Economist» für die Millenniumsziele ein. Demgegenüber machte sich das wichtigste Leitmedium der Deutschschweiz, die «Neue Zürcher Zeitung», zum Sprachrohr der Pauschalkritik.

Wie steht es mit dem Gehalt der Kritik? Die Werke von Alliance Sud haben sich seit 2005 intensiv mit der Pauschalkritik an der Entwicklungshilfe auseinandergesetzt. Die heutige Tagung und das Buch «Der Streit um die Entwicklungshilfe» sind das Resultat davon. Fast alles, was Sie über diesen Streit erfahren wollen, steht in diesem Buch. Keine Angst, ich werde es nicht vorlesen. Es ist mit 200 Seiten ein bisschen zu lang dazu. Hier können wir die Fragen nur kurz streifen.

Ärgerlich an der Pauschalkritik sind zwei Punkte: Erstens ist die Pauschalkritik blind dafür, was an der Entwicklungs-

hilfe wirklich zu kritisieren ist. Zweitens zupft die Pauschalkritik aus der wissenschaftlichen Kontroverse über die Wirksamkeit der Hilfe selektiv jene Studien heraus, die ihr nützen. Andere, die ihr widersprechen, übergeht sie.

Der blinde Fleck der Pauschalkritik

Behandeln wir zuerst den blinden Fleck der Pauschalkritik. Sie schweigt zu dem, was man an der Entwicklungshilfe tatsächlich kritisieren muss. Hier die drei wichtigsten Punkte:

1. In der realen Welt wird das Entwicklungsbudget sehr verschieden eingesetzt. Die Geberländer können die Hilfe auf die Bedürfnisse der Empfängerländer ausrichten und damit Mittel von den reichsten zu den ärmsten Ländern umverteilen. Oder sie können die Entwicklungshilfe dazu benutzen, ihren Einfluss zu erhalten und ihre Macht zu mehren. Vor allem grosse, geostrategisch aktive Geberstaaten wie die USA, Frankreich und andere neigen dazu, die Hilfe ausserpolitisch zu instrumentalisieren. Das war besonders ausgeprägt während des Kalten Kriegs und hat sich seither verbessert. Die Hilfe kleiner Geberstaaten wie der skandinavischen Länder, Hollands oder auch der Schweiz wird weit weniger für eigene Interessen instrumentalisiert. Sie gilt deshalb international als wirksamer. Das ist nicht Ausdruck einer Art höherer Ethik. Die kleinen Geber verfügen schlicht nicht über die militärischen und wirtschaftlichen Mittel, um globale Machtpolitik zu betreiben.
2. Dort, wo Geberstaaten Entwicklungshilfe als Schmiermittel zur Förderung ihrer eigenen politischen, militärischen und wirtschaftlichen Interessen einsetzen, tolerieren sie die korrupte Aneignung eines Teils dieser Gelder. Sie können nicht den Machthaber eines armen Landes dazu bringen, in einem geopolitischen Konflikt ihre Seite einzunehmen, in den internationalen Organisationen entsprechend abzustimmen und in der Region geheimdienstliche oder militärisch-polizeiliche Operationen durchzuführen, die sie selber in ihrem Par-

lament nicht durchbrächten, und dann meinen, sie könnten ihm vorschreiben, die Gelder, die sie ihm für diese Freundschaftsdienste bezahlen, für Suppenküchen und Grundschulen für die Armen einzusetzen.

3. Die Entwicklungshilfe wurde in ihren Anfängen meist so konzipiert, dass die Wirtschaft der Geberländer davon mitprofitierte. Ein gewichtiger Teil der Entwicklungsgelder ist in Form von Aufträgen an die eigene Wirtschaft zurückgeflossen. Das hat ihre Wirkung vor Ort beträchtlich geschmälert. Dies haben alle Geberländer praktiziert, kleine und grosse, solche, die sich wirklich an den Bedürfnissen der Empfänger orientierten, wie solche, die die Hilfe zur Förderung ihrer Macht einsetzten. Diese Praktiken werden seit Jahrzehnten kritisiert und sind langsam zurückgedrängt worden. Die Schweiz hat sie in den letzten zwanzig Jahren stark reduziert.

Selektive Verwertung wissenschaftlicher Studien

Kommen wir zum zweiten Ärgernis der Pauschalkritik. Ihre Kernaussage lautet, dass die Entwicklungshilfe das Wirtschaftswachstum nicht gefördert und deshalb die Armut nicht verringert habe. Sie stützt sich dabei auf ökonometrische Studien, die keine Wirkung der Hilfe auf das Wirtschaftswachstum nachweisen können. Liest man die Organe der Pauschalkritik, erhält man den Eindruck, in dieser Frage seien sich alle Ökonomen einig. Dem ist jedoch nicht der Fall. Die Pauschalkritik unterschlägt die Studien, welche etwas anderes herausfinden.

Seit den siebziger Jahren sind über hundert Studien zum Zusammenhang zwischen Entwicklungshilfe und Wirtschaftswachstum publiziert worden. Die Resultate sind kontrovers. Eine Mehrheit der Studien weist einen statistisch positiven Zusammenhang von Hilfe und Wirtschaftswachstum nach. Eine Minderheit hat einen negativen Befund.

Bis vor vier Jahren rechneten alle Studien mit der offiziell ausgewiesenen Gesamtsumme der Hilfe. Darin enthalten sind neben der entwicklungsförderlichen Hilfe also auch die Gelder, die zur Förde-

rung der eigenen Interessen der Geberländer ausgegeben wurden. Dass ausserpolitisch motivierte Zahlungen, die Schmiermittel zur Pflege befreundeter Regime und die Gelder, welche die eigene Wirtschaft förderten, sich nicht im Wirtschaftswachstum der Empfängerländer niederschlagen, versteht sich von selbst.

In den letzten vier Jahren schälte sich deshalb unter den Ökonominen langsam ein Konsens heraus, dass Wirkungsanalysen nur dann Sinn machen, wenn sie allein mit der entwicklungsförderlichen Hilfe rechnen. Das ist jedoch ziemlich schwierig. Kein Geberland weist in seinem Entwicklungsbudget die Gelder separat aus, die der Förderung seines Eigennutzes und seiner machtpolitischen Ziele dienen. Über die Versuche, die entwicklungsförderliche Hilfe annähernd zu berechnen, berichten wir im Buch. Hier sei nur das Resultat festge-

«Die staatliche Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz zeichnet sich im Vergleich mit anderen Geberländern durch gute Arbeit aus.»

halten: Untersuchungen, die dies versuchten, zeigen, dass die Hilfe an den Bildungssektor sich in spürbar höheren SchülerInnenzahlen niederschlägt. Oder sie zeigen, dass die Hilfe kleiner Industrieländer, die nicht machtpolitisch motiviert ist, eine positive Wirkung auf das Wirtschaftswachstum hat.

Paradoxe politische Wirkung der Pauschalkritik

Was würde es bewirken, wenn die Pauschalkritik politisch Erfolg hätte und die Entwicklungshilfe ersatzlos gestrichen würde? Die Auswirkungen wären paradox: Gestrichen würden nur die Entwicklungsgelder, die tatsächlich den Ärmsten zugute kommen. Hingegen würden die Geberländer Mittel und Wege finden, alle machtpolitisch und wirtschaftlich motivierten Zahlungen an die Entwicklungsländer weiterzuführen. Denn hier geht es um die eigene Wurst. Dahinter stehen alle mächtigen und einflussreichen Interessen, die in den Geberlän-

«Die Schweiz sollte den starken Praxis- und Basisbezug, den ihre Entwicklungszusammenarbeit bisher hatte, als ihren ‘Mehrwert’ pflegen, mit dem sie sich von vielen anderen Gebern unterscheidet.»

den den Ton angeben. Meines Erachtens ist das denn auch der Grund, wieso sich die Pauschalkritiker über die Instrumentalisierung der Entwicklungshilfe durch die Geberländer ausschweigen. Instrumentalisierte Hilfe ist gut – wirkliche Hilfe schlecht, das ist das, worauf die Pauschalkritik im Kern hinausläuft.

3. Zur innenpolitischen Diskussion

Kommen wir zum Schluss unserer Betrachtungen.

Die staatliche Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz zeichnet sich im Vergleich mit anderen Geberländern durch gute Arbeit aus. Wir würden uns in anderen Ländern aus den Gründen, die ich eben erörtert habe, viel kritischer zur staatlichen Entwicklungshilfe äussern. Die innenpolitischen Diskussionen der letzten paar Jahre geben jedoch Anlass zu ein paar aktuellen Bemerkungen:

1. Konzentration

Eine periodische Überprüfung und Straffung der Liste der Länder, in denen die Schweiz tätig ist, ist sinnvoll. Entscheidend ist aus unserer Sicht aber nicht die Zahl der Schwerpunktländer. Entscheidend ist die Vielzahl kleinerer Engagements in anderen Ländern. Diese müssten überprüft werden. Die OECD drängt auf eine kleinere Zahl von Schwerpunktländern, weil grosse europäische Geberländer sich einen höheren Beitrag der Schweiz an die Budgethilfe in diesen Ländern wünschen. Für die Schweiz sollte dies kein Massstab sein.

2. Institutionelle Vereinfachung

Es spricht vieles dafür, dass in der Schweiz nur eine Instanz für die Entwick-

lungszusammenarbeit zuständig ist. Falls diese jedoch weiterhin auf zwei Ministerien verteilt bleibt, wäre es wünschenswert, wenn die beiden Instanzen im Sinne der Konzentration in den gleichen Ländern arbeiteten. Dass sie sich, wie es jetzt vorgeschlagen wird, geografisch «entflechten», ist keine Lösung des Koordinationsproblems. Waren bisher die Deza und die Entwicklungsabteilung des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) in acht Ländern gemeinsam tätig (ein Beitrag zur Konzentration), sind sie es neu nur noch in zwei (ein Beitrag zur «Verzettelung»).

3. Praxis- und Basisorientierung

Die Schweiz sollte den starken Praxis- und Basisbezug, den ihre Entwicklungszusammenarbeit bisher hatte, als ihren «Mehrwert» pflegen, mit dem sie sich von vielen anderen Gebern unterscheidet. Es gab in den letzten Jahren vermehrt die Versuchung, die Entwicklungszusammenarbeit von dieser Praxisorientierung zu lösen und in eine Art «entwicklungsdiplomatische» Tätigkeit überzuführen. Wir halten dies nicht für erstrebenswert.

4. Die Hilfe nicht instrumentalisieren

Das Seco wählte als neue Schwerpunktländer solche, mit denen die Schweiz bilaterale Freihandelsabkommen hat oder anstrebt. Damit verknüpft es Eigeninteressen und Entwicklungszusammenarbeit. Schon haben einzelne Regierungen wie etwa Ägypten als Gegenleistung für den Freihandelsvertrag Entwicklungshilfe eingefordert. Das ist eine suboptimale Voraussetzung für eine wirksame Hilfe. Aber auch im Aussenministerium gibt es Ideen, die Deza und ihr Budget in die Verfolgung der eigenen aussenpolitischen Ziele einzuspannen. Diese Tendenz ist fatal. Wenn die Hilfe in die Verfolgung eigener Interessen eingespannt wird, erzielt sie keine Entwicklungswirkung. In beiden Fällen wird sichtbar, dass der Bund für seine Aussenpolitik und Aussenwirtschaft kein operatives Budget hat. Die Behörden neigen deshalb dazu, sich dafür aus dem Entwicklungsbudget zu bedienen. Das wird auch im Migrationsbereich sichtbar,

zum Beispiel bei den Rücküberführungsabkommen oder den «Migrationspartnerschaften».

5. Keine Erosion der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit

Gemäss ihrer Strategie will die Schweiz einen Drittel des Budgets für multilaterale und zwei Drittel für bilaterale Entwicklungszusammenarbeit aufwenden. In der Praxis steht das bilaterale Budget aber unter Druck. Der Grund: steigende Finanzierungsbedürfnisse der Multilateralen und ein stagnierendes Entwicklungsbudget des Bundes. Weil die Schweiz ihren Exekutivsitze in Weltbank und IWF halten will, bringt sie die entsprechenden Finanzen auf – aber auf Kosten der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit! Das schweizerische Entwicklungsbudget ist jedoch nicht dazu da, die Exekutivsitze in der Weltbank und im IWF zu verteidigen.

6. Das Entwicklungsbudget

Der Bund sollte ein Entwicklungsbudget anstreben, das der Globalisierungsgewinnerin Schweiz angemessen ist. Die Schweiz gehört zur Minderheit der Industrie- und Entwicklungsländer, die von

«Der Bund sollte ein Entwicklungsbudget anstreben, das der Globalisierungsgewinnerin Schweiz angemessen ist.»

der gegenwärtigen globalisierten Weltwirtschaft profitieren, und ist entsprechend eines der reichsten Länder der Welt. Sie ist deshalb aufgefordert, ihr Entwicklungsbudget, wie es die Millenniumsdeklaration der Uno verlangt, bis 2015 zu erhöhen. Sie orientiert sich dabei an der Europäischen Union und hebt ihr Budget bis 2015 sukzessive auf 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens an. Das verlangen mittlerweile rund 190'000 BewohnerInnen dieses Landes mit der Petition «0,7 % – Gemeinsam gegen Armut», welche ein breites Bündnis zivilgesellschaftlicher Organisationen und die Hilfswerke vor einem Jahr lanciert haben. Die Petition wird zu Beginn der Sommersession dem Parlament überreicht. Es liegt nun am Parlament, den Stillstand im schweizerischen Entwicklungsbudget zu korrigieren.

Stellungnahme aus der Sicht der Forschung

Claudia von Braunmühl, Honorarprofessorin für Internationale Politik am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der Freien Universität Berlin

Mit Freude habe ich gesehen, dass die Vorstellung eines Buches zu Fragen der Entwicklungszusammenarbeit und Entwicklungspolitik so grosse und wertschätzende Aufmerksamkeit erfährt. Zugleich ist mir während der Diskussion des Vormittags deutlich geworden, in welchem Masse entwicklungspolitische Überlegungen und Debatten um Sinn und Zweck von Entwicklungszusammenarbeit pfadabhängig sind und in spezifischen Kontexten geführt werden. Gleichwohl hoffe ich, dass mein Beitrag dem «Streit um die Entwicklungshilfe» Zuhörens-wertes hinzufügen kann.

Ich habe das Buch mit grossem Interesse und mit ebenso grosser Hochachtung vor der umfassenden und gründlichen Recherche gelesen. Im Grossen und Ganzen stimme ich mit der dargelegten Agenda überein. Eine Auseinandersetzung meinerseits mit dem vorliegenden Band wäre also eher unspannend. Ich möchte daher, um es in Computer-Spra-

· die gegenwärtig in allen Medien und entwicklungsrelevanten Institutionen diskutierte Nahrungsmittelkrise.

In beiden Themenfeldern sind Fragen der entwicklungspolitischen Grundorientierung und der Ethik, Sinn- und Zielbestimmung von Entwicklungszusammenarbeit angesprochen, wie sie auch die Publikation von Peter Niggli bewegen.

Entwicklung und Sicherheit

Nach 1989 hörten wir von Weltbank und OECD das Eingeständnis, dass die Entwicklungszusammenarbeit bis dato stark vom Kalten Krieg bestimmt war und eben die Kräfte – Diktatoren und Kleptokratien – nährte, die heute als vorrangige Sicherheits- und Entwicklungshemmnisse gelten. Es folgte eine kurze Phase der Hoffnung auf eine Friedensdividende und die Möglichkeit gestaltender Politik auf der Basis globaler Konsense, wie sie ansatzweise an den grossen thematischen UN-Konferenzen der 90er-Jahre formuliert wurden. Diese kurze Zeit der Hoffnung wurde rasch abgelöst von einer zunehmend sicherheitszentrierten Debatte, die von Schlagworten wie die neuen Kriege und fragile Staaten gekennzeichnet ist. Der 11.9.01 gab dieser Sichtweise noch einen zusätzlichen Schub. Statt einer polizeiförmigen Antwort auf die entsetzliche Gewalttat erlebten wir eine militärische – den *war on terror*, den Krieg gegen den Terror. Ohne ihn ist die derzeitige Massierung von Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan z. B. nicht zu verstehen.

Was aber geschieht, wenn Entwicklungszusammenarbeit sich zunehmend als Akteurin in einer Sicherheitsarena definiert, wenn sie also meint, mit einer Strategie der «Versicherheitlichung» ihrem Gewicht im politischen Raum, ihren

«Es macht einen Unterschied, ob eine auf die Herstellung von Sicherheit zielende Politik sich in menschenrechtlichen Erwägungen begründet oder Menschenrechtspolitik sich in einem Sicherheitsdiskurs ansiedelt.»

che zu sagen, von den vielen Links im Text zwei Fenster aufmachen und zu diesen beiden Themen etwas sagen. Das sind:

· der Zusammenhang zwischen Entwicklung und Sicherheit, wie er in den letzten 15 Jahren, verstärkt noch nach dem 11.9.01, in Wort und Tat hergestellt wird; und

Belangen und ihrem Ressourcenbedarf am besten zu dienen? Ich möchte auf drei wesentliche Auswirkungen hinweisen:

- Indem Entwicklungszusammenarbeit Begründung und Legitimation in ihrem Beitrag zu Sicherheit sucht, verändert sich der Blick auf die Armut. Armut ist dann nicht zuerst und v. a. Bedrohung eines Lebens in Würde und in Genuss der Menschenrechte seitens der Armen, sondern sie erscheint als Bedrohung unserer Sicherheit: Wo arme Menschen leben, entstehen Brutstätten und Rückzugsgebiete internationalen Terrorismus', bilden sich Rekrutierungsfelder gewaltbereiter, perspektivloser junger Männer, drängen die Menschen in chancenreichere Länder und gefährden dort Ordnung und Wohlstand. Die öffentliche Begründung für Entwicklungszusammenarbeit legt weniger Gewicht auf sozialen Ausgleich und politische Teilhabe als auf Stabilität und Einpassung in den vorgegebenen Globalisierungsrahmen.
- Es macht einen Unterschied, ob eine auf die Herstellung von Sicherheit zielende Politik sich in menschenrechtlichen Erwägungen begründet oder Menschenrechtspolitik sich in einem Sicherheitsdiskurs ansiedelt. Die kirchlichen Entwicklungsdienste Deutschlands haben darum 2003 in einem gemeinsamen Memorandum eindringlich vor einer «vorrangigen Legitimierung von Entwicklungshilfe durch den Verweis auf ihren sicherheitsfördernden Charakter» gewarnt. In der Tat mobilisiert der Sicherheitsdiskurs in den Wohlstandsinseln systematisch ein von Bedrohungs- und Verlustängsten genährtes Festungsdanken und trägt so zu Entsolidarisierung und zum Rückbezug auf die Wahrung globaler Privilegien bei.
- Was die erhoffte Mobilisierung von Ressourcen betrifft, so gilt es, insofern Entwicklungszusammenarbeit höhere Mittel erhält, genau hinzuschauen, was beim DAC als Entwicklungszusammenarbeit angemeldet wird. Zum Beispiel die Schuldenstreichungen für Irak und Nigeria. Oder Zuwendungen für UN-Peacekeeping.

Im DAC gibt es eine intensive Auseinandersetzung um die Anrechnung von sicherheitsbezogenen Ausgabenposten als Entwicklungszusammenarbeit und dies unter dem Drängen immer weitergreifender Ansprüche militärischer und militärnaher Komponenten. Auf jeden Fall bleiben die der Entwicklungszusammenarbeit zugewiesenen Mittel um Welten hinter denen des überkommenen Sicherheitssektors zurück.

Nun ist gar nicht zu bestreiten, dass elementare Gefährdungslagen die Menschen in Entwicklungsländern in beunruhigendem und zunehmendem Ausmass bedrohen. Die Weltbankliste von *failed states* oder fragilen Staaten hat einen beträchtlichen Umfang. Peter Niggli plä-

«In der Tat mobilisiert der Sicherheitsdiskurs in den Wohlstandsinseln systematisch ein von Bedrohungs- und Verlustängsten genährtes Festungsdanken und trägt so zu Entsolidarisierung und zum Rückbezug auf die Wahrung globaler Privilegien bei.»

diert in seinem Buch dafür, hier im Namen der Armutsbekämpfung einen Schwerpunkt zu setzen. Dem kann ich nur zustimmen. Mindestens ebenso wichtig aber ist, in welchem Zielrahmen und mit welcher strategischen Herangehensweise das geschieht – eben «Mehr tun – aber das Richtige». Eine an den Menschenrechten orientierte Entwicklungszusammenarbeit wird den Handlungsfeldern zivile Krisenprävention und Konfliktbearbeitung eine herausragende Rolle zuweisen. Das heisst auch, es müssen zivile gesellschaftliche Kräfte gestärkt werden und zwar sowohl hinsichtlich der Besserung ihrer Lage als auch mit Blick auf den Zugewinn an Stimme und Gestaltungsmacht.

Die Nahrungsmittelkrise

In diesen Wochen hören wir in allen Medien alarmierende Daten: Der Preis von Lebensmitteln ist im letzten Jahr insgesamt um 57 % gestiegen. Bei eini-

«Der eigentliche Lösungsweg aus Hunger und Nahrungsmittelkrise liegt in der Orientierung der Entwicklungszusammenarbeit im Allgemeinen und der Agrarpolitik im Besonderen an Überlebenssicherung und Livelihood-Rechten, oder anders ausgedrückt, an der strikten Wahrung des Rechts auf Ernährungssouveränität.»

gen Grundnahrungsmitteln liegt der Preisanstieg noch viel höher, bei Reis sind es 75 Prozent, beim Weizen zwischen 100 und 130 Prozent, und das, obwohl die Getreideproduktion im letzten Jahr weltweit Rekordhöhe erreichte und um 5 Prozent angestiegen war. 850 Millionen Menschen sind unterernährt; jedes Jahr werden es vier Millionen mehr (Daten des Weltagrarrates).

Die Folgen werden uns nicht weniger alarmierend vor Augen gestellt: Abermillionen von Menschen, viel mehr als sonst schon, sind vom Hunger bedroht; laut Weltbank sind in 33 Ländern Unruhen und Instabilitäten zu befürchten. Die Gründe, so wird uns gesagt, liegen in

- stärkerer Nachfrage und veränderten Ernährungsgewohnheiten in den aufstrebenden Staaten und Schichten,
- der Produktion von Agrarsprit,
- der Degradation der Böden auf Grund des Klimawandels,
- in gestiegenen Energie- und damit auch Agrar-Input-Kosten,
- in mangelnden Investitionen in die Landwirtschaft wegen der überlegenen und z. T. noch subventionierten Agrarexporte der EU und der USA,
- in überhitzten Agrarmärkten und daraus folgenden Exportstopps in einigen Ländern,
- in lokaler und internationaler Spekulation mit Reis und Weizen.

Die letzten beiden sind mindestens so viel Folge wie Grund der Preissteigerungen.

Diese Liste – und Reihung – habe ich einer Stellungnahme des deutschen Bundesministeriums für Entwicklung und Zusammenarbeit entnommen. Was in ihr nicht vorkommt, ist die makro-ökonomische Politik des letzten Vierteljahr-

hunderts im Allgemeinen und die Landwirtschaftspolitik im Besonderen.

Dazu nur wenige Stichworte: Seit den 80er-Jahren verfolgen multilaterale Entwicklungsfinanzierer (die EU mit einiger Verzögerung erst seit den 90er-Jahren) mit dem Hebel des Schuldenmanagements durch die Politik der Strukturanpassung die Einbindung der Entwicklungsländer in die globalisierte Weltwirtschaft. Gefördert wurde nun die exportorientierte Landwirtschaft mit alten Produkten wie Tee, Kaffee, Kakao oder Baumwolle, alles Produkte, die man nicht essen kann und deren Preis aus Gründen des grossen Angebots und vermachteter Vermarktungsstrukturen auf den Weltmärkten verfällt, und neuen Produkten wie z. B. Rosen aus Äthiopien und Kenia. Zugleich, nicht zuletzt auf dem Hintergrund einer Politik des schlanken Staates, wurde die staatliche Agrarberatung für Kleinbauern/bäuerinnen eingestellt und mit ihr weitgehend die Landwirtschaftsförderung seitens der Entwicklungszusammenarbeit. Aber: 75 % der Armen weltweit leben auf dem Land.

In diesen Tagen hören wir düstere Prognosen. Die Weltbank sagt einen Rückgang der Nahrungsmittelproduktion um weitere 25 Prozent voraus. Der Weltagrarrat sieht die Nahrungsmittelpreise um 30 Prozent, die FAO sogar um 50 Prozent ansteigen. Wir hören auch eine Fülle von Vorschlägen hinsichtlich der notwendigen Schritte. Darunter ist leicht erkennbare Interessenpolitik im Schatten der Krise, wie die Forcierung von Genmodifizierter Landwirtschaft oder der Verzicht auf Umweltschutz. Darunter ist auch die Jahrzehnte alte Forderung, den subventionierten Agrarexporten endlich ein Ende zu bereiten. So dringend das nötig ist, darin liegt nur ein Fünftel der Lösung. Allenthalben lässt sich nachweisen und ist in unzähligen Berichten zu unterschiedlichen Agrarprodukten belegt, dass selbst bei intensiver Förderung jeweils nur den obersten 20 Prozent relativ wohlhabender Agrarbetriebe der Anschluss an die liberalisierten Weltmärkte gelingen kann. Für die anderen 80 Prozent ist der internationale Agrarmarkt nicht nur keine Lösung, sondern eine zusätzliche Bedrohung.

Streckenweise ist in Analysen und Absichtserklärungen der besorgte Unterton zu hören, dass die Länder des Südens systemwidrige Wege einschlagen könnten. Deutlich wird das z. B. im letzten Weltentwicklungsbericht der Weltbank «Agriculture for Development», in dem Strategien der Produktivitätssteigerung in Zusammenhang mit dem Verhindern einer protektionistischen Politik im Nahrungsmittelbereich diskutiert werden. Damit geht die Debatte unmittelbar über in die Diskussion um *policy space*, um die Notwendigkeit nationaler Gestaltungsräume, wie sie von Entwicklungsländern und engagierten Nichtregierungsorganisationen seit der Doha-Konferenz der WTO immer deutlicher vernehmbar geführt wird. Da gehört sie auch hin.

Der eigentliche Lösungsweg aus Hunger und Nahrungsmittelkrise liegt in der Orientierung der Entwicklungszusammenarbeit im Allgemeinen und der Agrarpolitik im Besonderen an Überlebenssicherung und Livelihood-Rechten, oder anders ausgedrückt, an der strikten Wahrung des Rechts auf Ernährungssouveränität. Das schliesst dann vieles ein, was seit Jahren Ihr Landsmann Jean Ziegler fordert und was – zum Erstaunen von vielen – der Weltagrarrat in seinem jüngsten, von Weltbank und FAO in Auftrag gegebenen Bericht vorgetragen hat:

- nachhaltige Landwirtschaft mit natürlichem Dünger, traditionellem Saatgut, weniger Pestiziden und Erntehilfen des traditionellen Wissens

«Das weiterhin herrschende neoliberale Paradigma schliesst den politischen Spielraum, die Notwendigkeit nationaler Gestaltungsräume, systematisch aus und ist damit ursächlich mitverantwortlich für die Nahrungsmittelkrise.»

- von Bäuerinnen und Bauern statt Produktivitätsorientierung, Gentechnologie, Patentierung von Saatgut, Monokulturen;
- Gewährung von Landrechten, v. a. auch für Frauen – nach wie vor kommen zwischen 60 und 80 Prozent der lokalen Versorgung aus den Händen der Frauen;
- Zugang zu Wasser;
- Aufbau ländlicher Beratungssysteme, die Frauen voll einbeziehen;
- Vorrang lokaler und nationaler Produktion vor dem Export;
- und eben den politischen Spielraum, die nationale Produktion zu fördern und zu schützen.

Das verweist uns auf das weiterhin herrschende neoliberale Paradigma, das eben diesen politischen Spielraum systematisch ausschliesst und damit ursächlich mitverantwortlich ist für die Nahrungsmittelkrise. Damit sind wir auch bei den ersten, in die Zukunft weisenden Punkten des vorliegenden Bandes angekommen. Für die danke ich Ihnen, Peter Niggli, und Ihnen allen Dank fürs Zuhören.

Point de vue scientifique

Lisa Chauvet, chargée de recherche à l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD), Paris

Ce livre fait le tour d'une question complexe, celle de l'efficacité de l'aide, en présentant un ensemble de réponses très riches, réponses qui font appel à toutes les dimensions de la coopération au développement: économique, bien sûr, mais aussi politique, historique, géostratégique, culturelle...

Tout en présentant les échecs passés du système d'aide, ce livre présente aussi ses réussites et, peut-être plus important, propose des solutions aux lacunes existantes. Au cœur de cet ouvrage se trouve l'idée selon laquelle les échecs de l'aide sont en partie liés à l'écart entre les pratiques des bailleurs de fonds et l'objectif affiché de lutte contre la pauvreté, écart qui provient de la poursuite par les pays donateurs de leurs intérêts économiques et stratégiques propres.

Les nombreuses critiques dont a fait l'objet l'aide au développement ont abouti à l'émergence de deux types de propositions débattues par la communauté internationale, et autour desquelles ma discussion va tourner. La première porte sur les manières d'aider «autrement»: comment faire en sorte

d'autres sources de financement du développement, qu'il s'agisse des ressources liées au commerce international, aux investissements étrangers ou aux transferts des migrants.

Ces deux propositions ont leurs limites, mais ont eu l'avantage de donner un nouveau souffle aux analyses académiques de l'efficacité de l'aide. C'est de ces analyses académiques récentes que je vais vous parler, en tentant d'en souligner les implications politiques essentielles.

Aider autrement: Faut-il adopter des règles d'allocation d'aide?

Le livre décrit finement le débat sur la sélectivité de l'aide qui a marqué la fin des années 90. Rarement débat académique a eu de telles implications politiques. L'idée que l'aide serait plus efficace dans les pays ayant mis en œuvre de bonnes politiques économiques a reçu un écho particulier dans des agences d'aide qui faisaient alors face à l'échec des conditionnalités. Remplacer le système des conditionnalités par celui d'une sélection *ex ante* des pays receveurs en fonction de critères identifiés comme favorables à l'efficacité de l'aide a séduit plus d'une agence de développement.

Le débat portait moins sur le principe d'une sélectivité *ex ante* que sur les critères à prendre en compte pour sélectionner les pays receveurs d'aide. Les politiques macro-économiques initialement mises en avant ont vite été élargies aux capacités institutionnelles ... d'autres critères ont ensuite été explorés: la vulnérabilité aux chocs externes, l'instabilité politique, les situations de post-conflit, etc. sans qu'aucun consensus ne puisse émerger.

C'est pour l'allocation de l'aide au développement que ce débat a eu les im-

«L'intérêt essentiel de la proposition d'une allocation optimale de l'aide dont le but serait de réduire la pauvreté est souvent oublié dans la littérature sur l'aide.»

que l'aide contribue le mieux possible à la réalisation des objectifs du Millénaire? Ou encore, comment faire coïncider les intérêts des pays donateurs et des pays receveurs d'aide?

Le deuxième type de proposition porte sur la possibilité de substituer à l'aide

plications politiques les plus importantes. C'est un point qui est traité dans le livre et qui mérite d'être amplement discuté.

Alors que la communauté internationale tombait d'accord sur les objectifs de développement à atteindre d'ici à 2015, certains ont proposé une allocation optimale de l'aide qui aurait pour objet de maximiser le nombre de pauvres sortis de la pauvreté. Pour cela, il conviendrait d'allouer l'aide en priorité aux pays pauvres dans lesquels l'aide est particulièrement efficace, c'est-à-dire dans les pays ayant mis en œuvre de bonnes politiques économiques.

Bien sûr la proposition de cette allocation optimale de l'aide est critiquable à de nombreux égards: le critère de sélection des pays receveurs peut être discuté, l'aide est supposée n'influencer la réduction de la pauvreté qu'à travers son effet sur la croissance.

Mais l'intérêt essentiel de la proposition d'une allocation optimale de l'aide dont le but serait de réduire la pauvreté est souvent oublié dans la littérature sur l'aide: il s'agissait de proposer la mise en place d'une *règle* d'allocation, par opposition au système *discrétionnaire* qui existe actuellement et qui permet aux intérêts propres des pays donateurs d'avoir la part belle.

Une règle d'allocation de l'aide dont le but serait de maximiser la réduction de la pauvreté permet d'une certaine manière de faire mieux coïncider les intérêts des pays donateurs et ceux des pays receveurs d'aide. Si l'on croit, comme cela est défendu à juste titre par Peter Niggli, que le point aveugle de la critique de l'aide réside dans le fait que les pays donateurs poursuivent à travers leur aide des objectifs autres que le développement des pays receveurs, alors la mise en place d'une règle d'allocation de l'aide est essentielle: elle pourrait permettre de sortir du système discrétionnaire d'allocation d'aide actuel et potentiellement reléguer au deuxième plan les intérêts propres des pays donateurs. La réussite d'une telle règle d'allocation dépend bien sûr de la crédibilité de l'engagement des pays donateurs et de leur capacité à se lier les mains. Les institutions multilatérales sont à ce titre plus

crédibles, et de telles règles existent d'ailleurs déjà à la Banque mondiale.

Aider autrement: Comment agir dans les Etats fragiles?

Une règle d'allocation fondée sur les niveaux de pauvreté et sur la qualité des politiques économiques soulève toutefois la question de l'aide aux Etats fragiles. En effet, comment intervenir dans ces pays très pauvres qui ne présentent pas les conditions nécessaires à la mise en œuvre d'une aide efficace. Les Etats fragiles sont exclus d'un système d'aide sélectif, et ce d'autant plus que la règle d'allocation est fondée sur la qualité des institutions et des politiques macro-économiques.

Or le coût de l'abandon des Etats fragiles à leur propre sort est très élevé. Il est élevé pour les populations des Etats fragiles, qui n'ont pas de perspectives de sortir de la pauvreté; il est également élevé pour les voisins des Etats fragiles,

«Pour que leur aide soit efficace dans les Etats fragiles, il semble que les pays donateurs devraient tenir compte des fenêtres d'opportunité d'action.»

puisqu'il a été mis en évidence que leur croissance est affaiblie par les mauvaises performances économiques de leur voisinage. Enfin, il est élevé au niveau mondial, puisque comme cela est souligné dans l'ouvrage, les Etats fragiles sont souvent pointés du doigt dans la lutte contre le terrorisme international ou dans la lutte contre les drogues, par exemple.

Les Etats fragiles se caractérisent par la persistance de leurs difficultés. Quand un pays entre dans cette catégorie, la probabilité qu'il en ressorte, chaque année, est tellement faible que la durée moyenne de ce statut approche malheureusement les 50 ans.

Les Etats fragiles ont désespérément besoin de changement et ce changement dépend essentiellement de l'économie politique interne des pays. Dans un travail récent mené en collaboration avec Paul Collier, nous nous sommes toute-

«Une substitution de l'aide par les transferts des migrants n'est pas souhaitable. L'aide a une efficacité, notamment dans les pays les plus pauvres. Et la contrepartie des transferts, le brain-drain, est particulièrement coûteuse pour les pays en développement.»

fois penchés sur les marges de manœuvres des pays donateurs pour contribuer au changement dans les Etats fragiles.

Notre analyse n'est pas encore publiée et doit donc être encore validée par une revue scientifique. Avant de pouvoir en tirer des conclusions de politique, il faut également que nos résultats soient discutés et validés par nos collègues économistes. Je vous en dis toutefois quelques mots car les implications politiques sont assez intuitives et permettent de penser que les Etats fragiles ne devraient pas forcément être abandonnés à leur propre sort: l'aide au développement pourrait être efficace, si certaines conditions sont remplies. De façon intéressante, ces conditions ne portent pas sur les caractéristiques et les choix des Etats fragiles mais plutôt sur l'attitude des pays donateurs. Quatre attitudes sont apparues comme étant particulièrement importantes:

1. Pour que leur aide soit efficace dans les Etats fragiles, il semble que les pays donateurs devraient tenir compte des fenêtres d'opportunité d'action. Par fenêtre d'opportunité, nous entendons tout signal économique ou politique indiquant une volonté de changement dans l'Etat fragile. Nous explorons quelques signaux: une petite amélioration des choix de politique macro-économique, un changement de leadership, une situation de post-conflit. Mais d'autres fenêtres d'opportunité pour les bailleurs de fonds pourraient être envisagées: les périodes de démocratisation, par exemple. Ce qui semble assez important c'est qu'allouer de l'aide alors qu'aucun changement n'est signalé paraît être plutôt contre-productif.
2. Les pays donateurs devraient utiliser des moyens d'action adaptés en

fonction du timing de la réforme. Nous distinguons dans notre analyse l'assistance technique de l'aide financière et aboutissons à des résultats très différents concernant l'impact de ces deux types de flux. L'effet le plus robuste que nous trouvons est celui de l'assistance technique. Cette forme d'aide semble être particulièrement efficace dans les Etats fragiles, peut-être parce que la mise en place de réformes y est en partie bloquée par la faiblesse des capacités institutionnelles.

3. Ensuite, en fonction de la séquence des réformes, l'aide financière et l'assistance technique ont des effets très différents. Ainsi l'assistance technique semble être particulièrement efficace en début de réforme (jusqu'au milieu de la première décennie). Son efficacité disparaît par la suite. L'aide financière semble quant à elle être néfaste en début de réforme – laissant penser que l'aide autre que l'assistance technique dans les Etats fragiles finance plutôt l'inertie. Ce n'est qu'après quelques années de réformes que l'aide financière a une influence positive sur le processus.
4. Enfin, il semble que le financement de projets d'aide dans les Etats fragiles nécessite une supervision accrue de la part des bailleurs de fonds. La supervision des projets est en effet relativement plus efficace dans les Etats fragiles que dans les autres pays en développement. Malheureusement, notre étude suggère également que c'est justement dans les Etats fragiles que la supervision des projets est la plus faible.

Ces résultats sont très préliminaires, mais leur intérêt est de souligner qu'il est peut-être possible d'agir efficacement dans les Etats fragiles. Tout dépendrait de la capacité des agences d'aide à réagir rapidement aux fenêtres d'opportunité qui apparaissent, avec le bon instrument, dans la bonne séquence, et en supervisant les projets particulièrement bien. Ces résultats soulignent en tout cas l'importance d'une très grande réactivité des bailleurs de fonds dans les environnements difficiles.

Substituer d'autres sources de financements internationaux à l'aide: le rôle des transferts des migrants

La crise de légitimité qu'a récemment traversé le système d'aide international a provoqué l'émergence d'une deuxième proposition: pourquoi ne pas substituer à l'aide d'autres sources de financement du développement qui seraient plus efficaces? Parmi les sources alternatives de financement les transferts des migrants sont en ce moment sur le devant de la scène, essentiellement pour deux raisons: (1) tout d'abord, les flux de transferts ont très fortement augmenté et sont aujourd'hui deux fois plus importants que les flux d'aide; (2) ensuite, un certain nombre d'études ont mis en évidence l'influence positive des transferts sur la réduction de la pauvreté, mais aussi plus précisément sur l'éducation et la santé.

Très peu d'études ont toutefois comparé les efficacités respectives de l'aide et des transferts. Dans une analyse récente en collaboration avec deux collègues de DIAL, nous avons justement exploré cette question, en nous concentrant sur l'impact de l'aide et des transferts sur la mortalité infantile et infanto-juvénile.

Les résultats que nous obtenons suggèrent que l'arbitrage entre aide et transferts n'est finalement pas si simple que cela. Certes, nous trouvons une influence importante des transferts des migrants sur la santé des enfants. Une augmentation des transferts de 1% impliquerait une diminution de la mortalité infanto-juvénile de près de 0.2%.

Mais si l'on tient compte du coût de la migration pour le pays d'origine, le tableau se brouille. Le coût de la migration pour les pays en développement est lié à la perte en capital humain que représente la migration, le brain-drain. De nouvelles bases de données permettent d'évaluer assez précisément le brain-drain dans le domaine de la santé, à travers des mesures de taux d'expatriation des docteurs. Or nous trouvons que le taux d'expatriation des docteurs a une influence très fortement négative sur la santé des enfants dans les pays en développement.

L'aide de son côté semble, tout comme les transferts, améliorer les niveaux de santé dans les pays du Sud. Mais l'effet de l'aide dépend du niveau de développement des pays. C'est dans les pays les plus pauvres que l'aide à la santé permet de réduire la mortalité infanto-juvénile. Dans les pays à revenu intermédiaire, cet effet n'apparaît pas; l'aide est même potentiellement néfaste.

Le brain-drain médical diminue également l'effet de l'aide. Son impact est diminué de moitié quand le taux d'expatriation des docteurs est pris en compte dans l'analyse. Cela peut s'expliquer par le fait que nous considérons l'aide dirigée exclusivement dans le secteur de la santé. Or une partie de cette aide vise à améliorer l'éducation des professionnels de la santé, à travers des formations, des échanges universitaires etc. On peut donc penser qu'une partie de l'aide à la santé facilite l'expatriation des docteurs, expatriation qui viendrait compenser l'influence positive de l'aide.

Ces résultats suggèrent qu'une substitution de l'aide par les transferts des migrants n'est pas souhaitable, en tout cas en ce qui concerne le secteur de la santé. L'aide a une efficacité, notam-

«Il semble que plus que la substituabilité des flux de financement, c'est une plus grande complémentarité qui devraient être recherchée.»

ment dans les pays les plus pauvres. Et la contrepartie des transferts, le brain-drain, est particulièrement coûteuse pour les pays en développement. Nos résultats suggèrent également que des mesures incitant les docteurs à rester dans leurs pays, mesures nationales ou financées par l'aide, se traduiraient par une amélioration des outcomes de santé dans les pays en développement.

En conclusion, il semble que des deux propositions qui sont avancées – aider autrement et substituer d'autres flux de financement à l'aide – la première soit la plus porteuse. Et les marges de manœuvre pour aider autrement exis-

tent. J'ai fait référence à la mise en place d'une règle crédible d'allocation d'aide ayant pour objectif de réduire la pauvreté, aux différentes attitudes des bailleurs de fonds permettant d'agir efficacement dans les Etats fragiles... Mais bien sûr, ce n'est pas une présentation exhaustive des améliorations souhaitables du système d'aide. Les bonnes pratiques des pays donateurs, en termes de

liaison des flux, d'harmonisation des interventions des différents donateurs sont également essentielles. La question de la cohérence des politiques des pays du Nord prend aussi de l'importance. A cet titre, il semble que plus que la substituableté des flux de financement, c'est une plus grande complémentarité qui devraient être recherchée.

In der Reihe **GLOBAL*-dokument** veröffentlicht Alliance Sud Positionspapiere, Tagungsbeiträge und andere entwicklungspolitische Stellungnahmen.

dokument ist als pdf-Download (www.alliancesud.ch/publikationen) oder auf Papier (Einzelausgabe: Fr. 7.-) erhältlich. Bisher sind in der Reihe *dokument* erschienen:

- Verkehrte Welt: Der Süden finanziert den Norden. Kapitalflüsse zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, dokument 14, Januar 2008
- 0,7 % – Gemeinsam gegen Armut, Argumente für eine Erhöhung der Entwicklungshilfe, dokument 13, Juni 2007
- Zugang zu Wasser – ein Menschenrecht, Tagungsdokumentation des Arbeitskreises «Wasser – ein öffentliches Gut» vom 16. März 2007, dokument 12, April 2007
- Leidet Afrika an zu viel Entwicklungshilfe? Tagungsdokumentation vom 24. November 2006, dokument 11, März 2007
- Gender-Apartheid als Hindernis für Entwicklung. Wie weiter zehn Jahre nach der Uno-Frauenkonferenz in Peking?, dokument 10, Februar 2006
- Für mehr Vielfalt in der Handelspolitik. Resultate des Symposiums «Welcher Handel nützt den Armen?», dokument 9, Dezember 2005
- Gentechnologie bekämpft den Hunger nicht – Schweizer Hilfswerke für Gentech-Moratorium in der Landwirtschaft, dokument 8, November 2005
- Keine Kürzung der Entwicklungshilfe! Informationen zum Schweizer Beitrag an die EU-Kohäsion, dokument 7, Oktober 2005
- Welcher Handel nützt den Armen? – Zehn Jahre WTO aus der Sicht des Südens, dokument 6, Mai 2005
- Die Strategie der Arbeitsgemeinschaft, dokument 5, Oktober 2004
- Wasser braucht den Schutz des Völkerrechts – Argumente für eine internationale Wasserkonvention, dokument 4, April 2004
- Die Gewinne privat, das Risiko dem Staat? – Public-Private Partnerships und öffentliche Dienste in Entwicklungsländern (Dokumentation der Tagung vom 18. November 2003 in Bern), dokument 3, Januar 2004
- Recht auf Freihandel oder Recht auf Nahrung? – Positionspapier zur internationalen Agrarpolitik, dokument 2, Februar 2003
- Die Multis als soziale und ökologische Avantgarde? – Diskussionsbeitrag zum Global Compact der Uno, dokument 1, November 2002

Das Buch zum Thema:



Peter Niggli

**Der Streit um die Entwicklungshilfe.
Mehr tun – aber das Richtige!**

Hrsg. von Alliance Sud – Arbeitsgemeinschaft Swissaid • Fastenopfer • Brot für alle • Helvetas • Caritas • Heks.
Rotpunktverlag, Zürich 2008.
210 Seiten, Fr. 22.– / Euro 14.–
ISBN 978-3-85869-364-8

Bleiben Sie entwicklungspolitisch auf dem Laufenden!

Abonnieren Sie **GLOBAL+**

Die Zeitschrift von Alliance Sud informiert viermal jährlich kompetent zu Fragen der Globalisierung und Nord/Süd-Politik.

- Probeexemplar
- Jahresabo Schweiz Fr. 25.–
- Jahresabo Ausland Fr. 35.–
- Unterstützungsabo Fr. 50.– und mehr

Bitte Talon ausfüllen und einschicken an:

GLOBAL+, Postfach 6735, 3001 Bern, Telefon 031 390 93 30, E-Mail: globalplus@alliancesud.ch

Name/Vorname

Adresse

PLZ/Ort

E-Mail