

Poul Engberg-Pedersen

Bureaukrati og idealisme: FN og udviklingsproblemerne

FN's udviklingsaktiviteter er præget af ineffektivitet og faldende finansielle bidrag. Danmarks involvering er vigtig både kvalitativt og kvantitativt (4-5 mia. kr. årligt i multilateral bistand). Teorier om international politik og organisationer kan ikke helt forklare FN's udviklingsaktiviteter, fordi FN's indsats er operationel og marginal på et turbulent politikområde og underkastet en helt speciel organisationskultur. Dette giver forskellige resultater for FN's indsatsformer: fra debat og forhandlinger til faglig og finansiell bistand samt nødhjælp. Der er dog en sammenhængende vision for FN's udviklingsaktiviteter, som udnytter FN's særlige mulighedsspillerum. For at støtte denne vision kræves der meget af Danmarks „aktive multilateralisme“.

Indledning

FN's udviklingsbistand er i krise. Det er svært at finde observatører, som er uenige i dette. Der tales ligefrem om fallit, specielt som følge af nedskæringer i USA's bidrag. Pressen beretter jævnligt om korruption og sjældent om succeser. Alle de styrende organer i FN-systemet beklager den manglende koordination og de for få penge til de mange opgaver, - hvorefter de afholder endnu et topmøde eller en global konference og vedtager yderligere resolutioner og handlingsplaner, som FN-organisationerne skal leve op til.

Alligevel udarbejdede FN's generalsekretær i 1994-95 en *Udviklingsdagsorden*, der er fuld af skønmaleri om, hvordan FN allerede har og vil blive ved med at spille en lang række afgørende roller til fremme af social og økonomisk udvikling. Danmark fremlagde i 1994 en *Strategi for dansk udviklingspolitik frem mod år 2000* samt i 1996 en *Handlingsplan for Aktiv Multilateralisme*, som fastholder, at 4-5 mia. kr. årligt skal sendes via de multilaterale organisationer, herunder en fortsat stor del til FN-systemet. I 1994 udgjorde de danske generelle bidrag til de vigtigste udviklingsorganisationer i FN følgende procentdel af de sam-

lede ubundne midler til disse organisationer:

- 10 pct. af bidragene til UNDP, FN's Udviklingsprogram
- 9 pct. af bidragene til UNFPA, FN's Befolkningsfond
- 8 pct. af bidragene til WFP, Verdensfødevarerprogrammet
- 7 pct. af bidragene til UNICEF, FN's Børnefond
- 4 pct. af bidragene til UNHCR, FN's Flygtningehøjkommissær

Det er nogle forbløffende andele for et enkelt lille land. Det skyldes, at andre donorlande skærer ned på deres samlede bistand, på den multilaterale del heraf, og på den ubundne del heraf. Tabel 1 viser en høj grad af kontinuitet i den danske multilaterale bistand, herunder fordelingen af kronerne mellem FN-systemet (ca. 50 pct.), de multilaterale udviklingsbanker (15-20 pct.), EU (ca. 15 pct.) og internationale ikke-statslige organisationer (NGO'er, ca. 15 pct.). UNDP er - relativt set - den eneste store taber i fordelingen af de danske bidrag, idet UNDP's andel er faldet fra 27,6 pct. i 1982 til 15,2 pct. i 1994. Alligevel „konkurrerede“

Poul Engberg-Pedersen

Bureaukrati og idealisme: FN og udviklingsproblemerne

FN's udviklingsaktiviteter er præget af ineffektivitet og faldende finansielle bidrag. Danmarks involvering er vigtig både kvalitativt og kvantitativt (4-5 mia. kr. årligt i multilateral bistand). Teorier om international politik og organisationer kan ikke helt forklare FN's udviklingsaktiviteter, fordi FN's indsats er operationel og marginal på et turbulent politikområde og underkastet en helt speciel organisationskultur. Dette giver forskellige resultater for FN's indsatsformer: fra debat og forhandlinger til faglig og finansiell bistand samt nødhjælp. Der er dog en sammenhængende vision for FN's udviklingsaktiviteter, som udnytter FN's særlige mulighedsspillerum. For at støtte denne vision kræves der meget af Danmarks „aktive multilateralisme“.

Indledning

FN's udviklingsbistand er i krise. Det er svært at finde observatører, som er uenige i dette. Der tales ligefrem om fallit, specielt som følge af nedskæringer i USA's bidrag. Pressen beretter jævnligt om korruption og sjældent om succeser. Alle de styrende organer i FN-systemet beklager den manglende koordination og de for få penge til de mange opgaver, - hvorefter de afholder endnu et topmøde eller en global konference og vedtager yderligere resolutioner og handlingsplaner, som FN-organisationerne skal leve op til.

Alligevel udarbejdede FN's generalsekretær i 1994-95 en *Udviklingsdagsorden*, der er fuld af skønmaleri om, hvordan FN allerede har og vil blive ved med at spille en lang række afgørende roller til fremme af social og økonomisk udvikling. Danmark fremlagde i 1994 en *Strategi for dansk udviklingspolitik frem mod år 2000* samt i 1996 en *Handlingsplan for Aktiv Multilateralisme*, som fastholder, at 4-5 mia. kr. årligt skal sendes via de multilaterale organisationer, herunder en fortsat stor del til FN-systemet. I 1994 udgjorde de danske generelle bidrag til de vigtigste udviklingsorganisationer i FN følgende procentdel af de sam-

lede ubundne midler til disse organisationer:

- 10 pct. af bidragene til UNDP, FN's Udviklingsprogram
- 9 pct. af bidragene til UNFPA, FN's Befolkningsfond
- 8 pct. af bidragene til WFP, Verdensfødevarerprogrammet
- 7 pct. af bidragene til UNICEF, FN's Børnefond
- 4 pct. af bidragene til UNHCR, FN's Flygtningehøjkommissær

Det er nogle forbløffende andele for et enkelt lille land. Det skyldes, at andre donorlande skærer ned på deres samlede bistand, på den multilaterale del heraf, og på den ubundne del heraf. Tabel 1 viser en høj grad af kontinuitet i den danske multilaterale bistand, herunder fordelingen af kronerne mellem FN-systemet (ca. 50 pct.), de multilaterale udviklingsbanker (15-20 pct.), EU (ca. 15 pct.) og internationale ikke-statslige organisationer (NGO'er, ca. 15 pct.). UNDP er - relativt set - den eneste store taber i fordelingen af de danske bidrag, idet UNDP's andel er faldet fra 27,6 pct. i 1982 til 15,2 pct. i 1994. Alligevel „konkurrerede“

Tabel 1. Dansk multilateral bistand i 1982, 1988 og 1994

	1982 mio DKK	gnsn. 80-82 som pct. af total	1988 mio. DKK	gnsn. 86-88 som pct. af total	1994 mio DKK	gnsn. 92-94 som pct. af total
FN-systemet i alt	695,1	50,3	1608,7	55,7	1.937,2	49,3
UNDP	360,0	27,6	550,6	19,0	615,0	15,2
UNICEF	42,4	2,9	81,0	2,7	179,6	4,1
UNFPA	38,0	2,9	76,5	2,6	140,8	3,3
WFP	130,0	9,5	203,0	7,0	263,4	7,1
UNHCR	81,1	3,6	157,1	5,9	212,3	5,5
UNRWA	20,2	1,5	42,4	1,5	55,0	1,2
Andet FN	23,4	2,3	498,1	17,0	471,1	13,0
Finansielle institut. i alt	230,3	14,8	531,6	17,7	983,4	20,0
Verdensbankgruppen	211,1	12,7	412,6	12,7	772,8	14,9
Reg. udv. banker + fonde	19,2	2,1	119,0	5,0	192,7	4,7
Andet (finansielle institutioner)	-	-	-	-	17,9	0,4
EU	262,5	18,6	412,4	13,6	584,1	14,6
Andet (Int. NGO'er)	335,2	16,3	513,9	13,0	588,0	16,0
Multilat. bistand i alt	1.523,1	100,0	3.066,6	100,0	4.092,7	100,0

Kilde: Danida: „Handlingsplan for Aktiv Multilateralisme“, Udkast, 12. januar 1996, p 56

Danmark i 1995 med Japan om at give de absolut største ubundne bidrag til UNDP (med 11-12 pct. hver).

Alene på grund af bidragenes størrelse er der god grund til at forholde sig kritisk til FN's udviklingsaktiviteter, specielt udviklingsbistanden og nødhjælpen. Når der ses bort fra den effekt, som de fredsskabende og -bevarende indsatser har i ulande som Cambodja, Somalia og Rwanda, må følgende øvrige redskaber og aktiviteter vurderes i analysen af FN's indflydelse på udviklingsproblemerne:

- Vedtagelse af politiske mål og minimumsnormer
- Vedtagelse af tekniske standarder og minimumsnormer
- Vedtagelse af bindende konventioner
- Vedtagelse af frivillige adfærdskodeks
- Erfaringsopsamling, -analyse og -formidling omkring udviklingsproblemer
- Faglig og finansiell udviklingsbistand
- Nødhjælp og beskyttelse af udsatte befolkningsgrupper

Denne artikel diskuterer, om det er værd at opretholde et stort og komplekst FN-system: Har FN fortsat en rolle i forhold til verdens udviklingsproblemer? Først diskuteres det svage teoretiske grundlag for en forståelse af FN's udviklingsaktiviteter. Dernæst undersøges seks FN-roller og -instrumenter i forhold til udviklingsproblematikken. Effektiviteten af bistanden illustreres med udgangspunkt i en række udredninger om konkrete FN-organisationer, herunder UNDP og UNICEF. Næste afsnit sammenfatter styrker og svagheder i FN's udviklingsbistand, set i lyset af en række krav til god og effektiv udviklingsbistand i 1990'erne. Til slut skitseres en realistisk vision for FN's udviklingsaktiviteter, og mål og midler i dansk „aktiv multilateralisme“ diskuteres.

Artiklen holder Verdensbanken og IMF uden for FN-systemet. Formelt set er dette ikke korrekt, men reelt er deres styreform, ressourcer og roller så forskellige, at det ikke har mening at tale om

dem som en del af FN-systemet. En anden afgrænsning er, at både FN's historie¹ og udviklingsproblematikken forudsættes bekendt. Det falder uden for denne artikels rammer at analysere de varierede udviklingsproblemer, som verdens ulande står overfor. Det er uheldigt, fordi det kommer til at afspejle den dominerende tendens i og omkring FN: De styrende organer og FN-sekretariatene diskuterer udviklingsproblemer og løsninger på et meget løsagtigt grundlag, nemlig uden først at analysere problemerne til bunds.

FN - den teoriløse vidensorganisation

FN taler om og vurderer sig selv mere end nogen anden organisation. Der er ekstremt mange analyser og beslutninger om FN selv: Hvordan koordineres der bedre? Hvilke underorganisationer skal tage sig af hvilke problemer? Hvordan kan FN-systemet effektiviseres, så det kan tiltrække flere penge? Det er en meget refleksiv organisation, som ydermere præsenterer sig som verdens vidensorganisation nummer 1. Det er derfor et paradoks, at teoretiske analyser af FN, specielt af FN's udviklingsaktiviteter, er så få, og at FN's egne analyser af FN's rolle er så teoriløse. Det seneste, vigtige eksempel er Generalsekretærens *Udviklingsdagsorden* (Boutros-Ghali, 1995).

Olsen og Udsholt (1995: 24-45) har for nylig skitseret seks teorier om internationale organisationer som en underafdeling af studiet af international politik. De fire vigtigste er:

1. Realisterne: De suveræne stater, der opfattes som rationelle enhedsaktører, er de altafgørende internationale aktører. National sikkerhed er det vigtigste internationale spørgsmål. Internationale orga-

nisationer opfattes som mellem-statslige organisationer, der bruges af staterne i den internationale magtkamp. Indflydelse er knyttet til magt. De stærke stater bestemmer.

2. Neorealisterne: Staterne søger andet end magt. Staterne handler ikke nødvendigvis rationelt i forhold til globale problemer som overbefolkning, forurening og fattigdom. Internationale organisationer bruges som mødested for diskussioner mellem staterne, men det bliver som regel ved snakken. De internationale organisationers sekretariater får lov til at have selvstændig indflydelse på områder, som staterne definerer som mindre væsentlige, herunder de fleste udviklingspolitiske spørgsmål. Internationale organisationer tillægges to formål: At opfylde deres formålsparagraf, og at sikre organisationernes overlevelse uanset mandatets fortsatte relevans.

3. Interdependens-teorier: De stadig mere intensive forbindelser mellem landene på snart sagt alle områder fører til, at der udvikles selvstændige politikområder inden for udviklingssamarbejde, handelspolitik, osv. Inden for sådanne områder udvikler der sig „regimer“ i form af principper, normer, regler, beslutningsprocedurer og ofte institutioner, der regulerer de internationale aktørers adfærd. Samtidig forudsætter regimerne, at staterne, som stadig er de vigtigste aktører, har og erkender sammenfaldende interesser. Internationale organisationer har således til formål at understøtte og videreudvikle regimerne. Når disse først er etableret, får de i stigende grad egeninteresser og en dynamik, der fører dem væk fra en snæver mellemstatslig dominans. FN ses som et vidtfavnende regime, der rummer en række mere begrænsede regimer, herunder multilateral udviklingsbistand.

4. Den idealistiske teori: Internationale organisationer ses som et nødvendigt led i skabelsen af forudsigelighed i det internationale system. De skal bidrage til udarbejdelsen af internationale love og rammer. Samtidig lærer staterne at internalisere det globale samfunds normer. Det kan føre til en styrkelse af både de internationale organisationer og staterne i forhold til de globale problemer. Den politiske udvikling bliver styrket, uden nødvendigvis at føre til en verdensregering. Dog kræver udviklingen af et „pluralistisk sikkerhedsfællesskab“ styring via en central ledelsesmekanisme. FN forsøges givet en sådan rolle, fordi det er den eneste universelle organisation. Det er imidlertid kun en dominerende koalition af stater, der kan give FN magt, struktur og ressourcer til at spille rollen som ledelsesmekanisme.

Disse teorier kan være gode nok. Men de er kun ansatser, hvis man vil have svar på en række spørgsmål, der er vigtige for FN's udviklingsaktiviteter. Der er for det første vigtige spørgsmål vedrørende karakteren af politikfeltet: operationelle aktiviteter på et margint område i en særligt turbulent del af verden.

- Kan teorierne forklare internationale politikområder, der er mere operationelle end norm- og regeldannende? I FN's udviklingsbistand er det ikke blot virvaret af FN-organisationer, men deres enkelte landekontorer og individuelle feltmedarbejdere, der er operationelle i de fjerneste afkroge af verden.
- Kan teorierne forklare, hvad der sker i internationale politikområder, der betragtes som marginale af den „dominerende koalition af stater“? I FN er det nødvendigt at forstå, hvorledes et regime kan få sit eget liv og i ud-

strakt grad blive domineret af de direkte involverede aktører.

- Kan teorierne forstå politikformuleringen og læreprocesserne i internationale regimer, der er marginaliserede og operationelle, og som arbejder i omgivelser defineret ved turbulens? Udviklingsbistanden har satset mere på omfattende forberedelses- og evalueringssystemer end nationale politikområder. Begrebsmæssig fornyelse dominerer politikområdet, måske netop fordi det betragtes som margint. Hele denne analyse- og begrebsproduktion balancerer på grænsen mellem ren legitimering og reel kvalitetsforbedring.

En anden gruppe spørgsmål handler bredt om den særlige organisationskultur, der præger FN-systemet, og som de nævnte teorier har svært ved at forstå og forklare:

- Hvad sker der med internationale organisationer, når de marginaliseres, ud over at det er meget vanskeligt at nedlægge dem? Når man sammenholder regimeopbygningen i det stadig mere komplekse og stadigt fattigere FN med fordybelsen af fattigdom og udviklingsproblemer i ulandene, så bliver det klart, at „Kejserens nye klæder“ er den eneste anvendelige teori til at forstå det ofte systematiske selvbedrag.
- Hvordan kan teorierne forstå succeskriterierne, effektivitetsnormerne og rationaliseringsbestrebelsene i et organisationsvirvar, der dagligt kombinerer Webers rationelle og effektive bureaukratikrav og FN's diplomatikrav (og jakkesæt) med en i sandhed enestående kulturel og etnisk spredning? Selv organisationssociologiske og -kulturelle teorier synes at komme

til kort. Der er sandsynligvis brug for antropologien.

- Hvordan kan teorierne forstå for eksempel de ustandselige krav om samarbejde og koordination, som FN's styrende organer og ledelser fremfører med stor systematik og en udpræget mangel på effekt? Her må vi bruge både George Orwell og H.C. Andersen til at forstå FN-systemets „speak“.

Disse spørgsmål peger alle på FN-systemet og den multilaterale udviklingsbistand som et selvdefinerende, selvsupplerende og selvvurderende system, der i betydeligt omfang er løsrevet fra indenrigspolitiske forhold i de dominerende stater, og som rækker helt ud i de mest perifere dele af verdenssamfundet. Når politikere og medier fra de dominerende stater, der leverer ressourcerne, forsøger at kigge ind i denne verden, kommer det ofte til at virke ganske krampagtigt, dels fordi der er meget langt til systemets selvforståelse, dels fordi det er så usædvanligt vanskeligt at opnå succes i bistandsarbejdet: udviklingsproblemerne skærpes og uddybes.

Der er i høj grad brug for teoriudvikling på dette felt. Teorierne om internationale organisationer som en del af international politik er præget af de dominerende staters / centerlandenes problemstillinger. Omvendt har teorierne om udvikling, imperialismen, underudvikling, ny international arbejdsdeling osv. stort set intet at sige om udviklingsbistand. De når kun at forholde sig til internationale organisationer og multilateral bistand i deres kritik af Verdensbanken, - en kritik der ikke forholder sig til, hvad der sker inde i de sorte bokse, som de multilaterale organisationer stadig er. Resten af denne artikel forholder sig mere til de

sorte bokse end til de statslige magtforhold og interesser, der ligger bag FN-systemet. Det er FN som platforme og som bureaukratier, der fokuseres på nedenfor. Årsagen er primært, at denne del af rammen for FN's udviklingsaktiviteter er særligt underudforsket.

FN's udviklingsaktiviteter

FN benytter sig af seks fora og redskaber til fremme af udvikling. De bevæger sig fra det globale, symbolladede plan til det operationelle feltarbejde. Heldigvis stiger deres relevans og effekt i samme bevægelse. De seks fora er: FN's årlige Generalforsamling; FN's forhandlingsplatforme; de tematiske FN-konferencer og topmøder; den faglige bistand fra FN's særorganisationer (FAO, ILO, WHO osv.); udviklingsbistanden og ressourceoverførslerne fra FN's fonde og programmer (UNDP, UNICEF, osv.); samt FN's nødhjælp, flygtningearbejde og lignende.

Debat og vedtagelser i

Generalforsamlingen

Årligt mødes alle verdens lande i flere måneder for at diskutere alle mulige internationale forhold. I udviklingsspørgsmål tilstræbes maksimal enighed. Mens FN's Generalforsamling måske kan tillægges en vis betydning i sikkerhedsspørgsmål og på normative områder, er dens igangsættende betydning på udviklingsområdet nærmest ikke-eksisterende. Det samme gælder i endnu højere grad FN's Økonomiske og Sociale Råd (ECOSOC), der fungerer som en mini-Generalforsamling. Disse store og tunge organer har reelt kun symbolværdi i form af at fremme internationalt samarbejde, men det er i sig selv så vigtigt, at det sandsynligvis er omkostningerne og besværet værd. Det internationale samfund har

brug for fora til at mødes under velordnede forhold.

FN's Generalforsamling forsøger at sætte rammerne for FN's udviklingsbistand gennem en analyse og en politisk vedtagelse hvert tredje år omkring „FN's operationelle udviklingsaktiviteter“. Den seneste resolution blev vedtaget den 20.12.1995 (FN's Generalforsamling, 1995). En kort analyse kan vise rammerne for FN's politiske vedtagelser om FN-organisationernes konkrete udviklingsaktiviteter. Resolutionen understreger, at de fundamentale kendetegn ved FN's operationelle aktiviteter blandt andet skal være, at de er universelle, frivillige, gratis, neutrale og multilaterale, og at de skal møde ulandenes behov fleksibelt, til fordel for ulandene og på disses anmodning i overensstemmelse med ulandenes egne udviklingspolitikker og -prioriteter.

Kravet om, at alt skal ske under ulandenes kontrol gennemsyrrer resolutionen. Hensynet til staternes suverænitet kan der altså ikke røres ved. Modtagerlandenes regeringer har hovedansvaret for at koordinere og integrere al udenlandsk bistand. Selv når FN-organisationerne opfordres til at skabe en bedre arbejdsdeling mellem dem selv, skal det ske „under regeringernes samordning“. Udarbejdelsen af et „landestrateginotat“ for anvendelsen af FN's bistand skal være frivillig og ledes af de ulande, der har „lyst til“ at få en sådan ramme. FN kan fremme etableringen af fora og mekanismer til brug for politikdialog mellem parterne i udviklingsprocessen, vel at mærke når FN anmodes herom af regeringerne. FN skal inden for de nationale prioriteter støtte udarbejdelsen af rammer for styrkelse af et civilsamfund og frivillige organisationer, når regeringerne ønsker det.

Generalforsamlingens begrænsede magt ses blandt andet af, at man må op-

fordre til, at den tilsvarende resolution vedtaget i 1992 faktisk bliver gennemført. Man finder det nødvendigt at „opfordre til forenkling og ensretning“ af de operationelle procedurer for FN's udviklingssystem, specielt ved hjælp af større konsistens i budgetterne. Man udtrykker alvorlig bekymring over den stadige mangel på ressourcer til FN's operationelle udviklingsaktiviteter. Forholdet til FN's særorganisationer (FAO, ILO, WHO, UNIDO, UNESCO) er specielt, fordi disse styres af deres egne politiske organer. Generalforsamlingen kan derfor kun opfordre til, at hele FN-systemet støtter den koordinator, der skal samordne FN-bistanden i hvert land. Det maksimale er, at koordinatoren, som normalt er UNDP's leder, får lov til at foreslå tilpasning af FN-organisationernes programmer i landet, så de passer til landestrateginotatet.

Der er dog også positive elementer i en sådan resolution. Generalforsamlingen beslutter, at bæredygtig kapacitetsudvikling skal være et vigtigt mål for FN's operationelle aktiviteter i ulandene inden for politik- og programformulering, styring og ledelse af udviklingen, planlægning, gennemførelse, koordination og opfølgning. Man beslutter, at FN skal udarbejde en fælles forståelse og operationalisering af kapacitetsudviklingsbegreberne. Dette er fint, men det er kun en bekræftelse af en flere år gammel tendens til at fokusere FN's arbejde inden for kapacitetsudvikling. Generalforsamlingen er ikke igangsættende.

I de senere år er ønsket om et fast, mere handlekraftigt organ blevet fremsat af organisationer og kommissioner inden for og uden for FN. Senest har Carlsson Kommissionen foreslået et Økonomisk Sikkerhedsråd under overskriften „styring af den gensidige økonomiske afhængighed“:

..Globaliseringsprocessen risikerer at forøge svælget mellem rige og fattige. En avanceret, globaliseret, i stigende grad velhavende verden lever nu side om side med en marginaliseret global underklasse. Globaliseringen af de finansielle og andre markeder foregår nu hurtigere, end regeringerne er i stand til at etablere det nødvendige regel- og samarbejdsgrundlag. De nationale løsningsmuligheder ved sammenbrud inden for en globaliseret økonomi er alvorligt begrænsede, mens den globale styrings struktur til realisering af den internationale offentligheds politiske mål ikke er tilstrækkeligt udviklede.

Det er nu på tide - eller faktisk over tiden - at opbygge et globalt forum, der kan tage ledelsen på det økonomiske, sociale og miljømæssige område. Det bør være mere repræsentativt end G7 eller Bretton Woods-institutionerne, og mere effektivt end FN-systemet. Vi foreslår etablering af et Økonomisk Sikkerhedsråd (ESC), der kunne holde møder på højt politisk niveau. Det skulle kun have rådgivende funktioner. Dets indflydelse skulle være en funktion af dets arbejdes relevans og kvalitet og medlemslandenes betydning.

ESC's opgaver skulle være:

- kontinuerligt at vurdere verdensøkonomiens samlede tilstand og samspillet mellem de vigtigste politiske områder,
- at etablere en langsigtet strategisk ramme for at fremme en stabil, afbalanceret og bæredygtig udvikling,
- at sikre sammenhæng mellem de større internationale organisationers politiske mål, især Bretton Woods-institutionerne og Verdenshandelsorganisationen (WTO), samt
- stå for den politiske ledelse og fremme konsensus om internationale økonomiske spørgsmål" (Commission on Global Governance, 1995: 274f).

Hvis dette Råd etableres, foreslår Carlsson Kommissionen nedlæggelse af ECOSOC samt andre organisationer „der ikke længere kan retfærdiggøres ud fra objektive kriterier“, blandt andet

UNCTAD (FN's Konference for Handel og Udvikling) og UNIDO (FN's Industriudviklingsorganisation). Argumentationen for et ESC lyder fornuftig, men forventningerne om, at det vil føre til noget fornuftigt, må være minimale. Carlsson Kommissionens analyse og forslag er funderet i interdependensteoriene og i den idealistiske teori. Uden stadig medvirken fra de ledende stater kan et økonomisk sikkerhedsråd ikke udrette meget.

Forhandlinger om internationale regelsæt

Forsøgene på at bruge FN til at forhandle bindende regelsæt for internationalt, udviklingsorienteret økonomisk samkvem tog fart i anden halvdel af 1970'erne. Det skete omkring de første olie- og råvareprisstigninger i 1974, hvorved ulandene tog initiativet i FN til forhandlinger om en Ny Økonomisk Verdensorden (NØV). NØV-forhandlingerne dominerede FN i resten af årtiet - og er siden fuldstændig glemt uden at have sat sig nævneværdige spor. De egentlige reguleringsforsøg sigtede specielt på at skabe „adfærdskodeks“ for transnationale selskaber og andre private aktører, hvor de enkelte stater skulle sanktionere reglerne ved at optage de internationale aftaler i nationale regelsæt. Forhandlingerne om internationale adfærdskodeks for overførsel af teknologi, henholdsvis transnationale selskaber, førte ikke til noget, fordi de dominerende stater ikke ville acceptere det, og fordi forhandlinger mellem så mange stater alligevel ikke ville kunne etablere effektive reguleringer på så komplicerede og uregulerbare områder som teknologioverførsel og de transnationale selskabers investeringspraksis. Almene regler på disse områder bliver let abstrakte og udvandede almindeligheder (Engberg-Pedersen, 1982).

En mere regelret anvendelse af FN til reguleringsforsøg har fundet sted på nogle ganske få FN-konferencer på områder, hvor nye, globale problemer har påkrævet sig en global løsning. Det gælder en konvention om børnearbejde i ILO, hvor de rige lande har kunnet bruge FN til at begrænse ulandenes „frihed“ til at udbytte børn. Det gælder også en konvention om modernælkserstatning i WHO, der også var præget af en etisk holdning, som ikke forstyrrede ilandene synderligt.

Mest optimistisk må man være på miljøområdet, selv om reguleringsindsatsen slet ikke står mål med de globale miljøproblemers omfang. På FN's Konference om Miljø og Udvikling i Rio, 1992, vedtog staterne to globale miljøkonventioner om henholdsvis klimaændringer og biologisk mangfoldighed. De skal dog stadig stå deres prøve med hensyn til gennemførelse af sanktioner, dvs. indgreb ud over de politiske erklæringer om mål for nedskæringer i miljødelæggelsen. Med hensyn til opfølgning sinstrumenter er blandt andet Montreal-protokollen om begrænsning af anvendelsen af brydende stoffer kommet til. I Rio har man etableret en fond til at kompensere ulandenes industri for teknologiske ændringer, der kan mindske udslip af de farlige gasser.

International regulering som interventionsform for FN er altså hovedsageligt anvendelig i to sammenhænge: Miljøspørgsmål, der reguleres med en blanding af politiske hensigtserklæringer og finansielle incitamenter; og særlige socialspørgsmål, hvor etiske hensyn kan få lov til at slå igennem. International statslig kontrol med de transnationale økonomiske aktører er derimod helt usandsynlig, hvad enten det drejer sig om banker, produktive virksomheder eller serviceselskaber. Dertil er interesse modsætningerne

mellem landene for store.

Globale, tematiske FN-konferencer

Rækken af FN-konferencer og FN-topmøder har været lang siden begyndelsen af 1970'erne, og den blev mere intensiv i første halvdel af 1990'erne: Børn (New York, 1991), Miljø og Udvikling (Rio, 1992), Menneskerettigheder (Wien, 1993), Befolkning og Udvikling (Cairo, 1994), Social Udvikling (København, 1995), Kvinder og Udvikling (Beijing, 1995), Urbanisering (Istanbul, 1996) samt en række mindre konferencer indimellem om ernæring osv. I alle tilfælde er der udarbejdet politiske mål og handlingsplaner, som skal gennemføres først og fremmest af staterne, støttet af FN og andre organisationer.

Udover de ovennævnte få reguleringsforsøg har konferencerne og topmøderne givet fire typer resultater:

- Politiske mål og minimumsstandarder. Hovedproblemet er vanskeligheden i at opnå klare mål, når handlingsplanerne skal gælde for den ganske store verden. Det lykkedes i et vist omfang på børnetopmødet, vel fordi hele verden kan blive enig om at tage hensyn til børnenes tarv. Samtidig peger dette topmøde på det vanskelige i at fastsætte kvantificerbare mål, fordi den efterfølgende opfølgning kommer til at handle om målopfyldelse for enhver pris, uanset relevansen i givne lokalsamfund.²
- Ny viden og erkendelse. Dette var et vigtigt resultat af Rio-Konferencen, som gav et godt skub til miljøbevidstheden verden over, specielt på grund af det enorme arbejde, som internationale NGO'er udførte før (og i mindre grad efter) konferencen.
- Nye ressourcer. I 20 år skulle enhver FN-konference føre til oprettelsen af

en speciel fond til at finansiere udviklingsbistand på det pågældende område. Forhandlingerne om pengene kom helt til at dominere konferencerne uden nævneværdige resultater, og det førte under ingen omstændigheder til „nye“ penge, fordi ilandene allerhøjest flyttede lidt rundt på deres bistandsbudgetter. Det var derfor helt befriende, at Det Sociale Topmøde i København på forhånd havde opgivet at udtale sig om flere penge. I stedet diskuterede man dels lettelse af ulandenes eksisterende gæld, dels en mere socialt orienteret anvendelse af bistand og nationale udviklingsbudgetter.

- En fælles handlingsplan. Det er spørgsmålet, om FN-konferencernes handlingsplaner ikke gør mere skade end gavn. De bliver aldrig reelt ført ud i livet. Ilandene betragter dem normalt som irrelevante, og ulandene har nok af andre ting at se til. Det er derfor typisk de mange FN-organisationer, der får travlt med at demonstrere, at de skam altid har arbejdet i fuld overensstemmelse med handlingsplanernes mange florumvundne krav. Samtidig presser FN-organisationerne ulandene til at udarbejde mere eller mindre relevante nationale planer og til at opbygge særlige institutioner til at varetage de enkelte FN-handlingsplaner. Det er sjældent effektivt, og det kan tilmed gøre det vanskeligere for ulandene at stræbe efter en nationalt sammenhængende udviklingspolitik.

Man bør derfor i stigende grad vurdere FN-konferencerne og topmøderne ud fra de politiske mål, som de kan blive enige om, og den ny viden og indsigt, som deres forberedelse producerer. Det gælder

også Det Sociale Topmødes „Københavnserklæring“ og handlingsprogram (Udenrigsministeriet, 1995). Ny viden er der dog ikke meget af her, hvilket er forståeligt, fordi meningen i højere grad var at se alle elementer i samfundsudviklingen i et integreret perspektiv. Det er naturligvis af værdi i sig selv.

De ti forpligtelser, der var Det Sociale Topmødes klareste mål, er fornuftige, men de vil næppe rykke ved ret meget. Spørgsmålet er, om lokale oppositionskræfter kan fastholde et lands politiske ledelse på forpligtelsen til at „udrydde fattigdom“. Den mest konkrete forpligtelse er nr. 8: „Vi forpligter os til, når der aftales strukturtilpasningsprogrammer, at de indeholder sociale udviklingsmålsætninger, især vedrørende udryddelse af fattigdom, fremme af fuld og produktiv beskæftigelse og fremme af social samhørighed.“ Omkring 1990 ville dette have været en meget vigtig forpligtelse, men i 1995 var Verdensbanken selv begyndt at tale i samme termer. Topmødet blev således brugt til at give det blå stempel til denne erkendelse.

Faglig bistand fra

FN's særorganisationer

FN's særorganisationer er en blandet skare, der omfatter store, gamle organisationer som ILO, FAO, UNESCO og WHO, endnu større og stærkere organisationer som IMF og Verdensbanken, samt en række mindre, specialiserede organisationer som UNIDO og IMO (den internationale søfartsorganisation). Hvis man holder IMF og Verdensbanken ude af analysen, kan man tillade sig følgende generalisering:

FN's særorganisationer blev oprettet for at fungere som „centres of excellence“, dvs. internationale videncentre med den bedste globale ekspertise inden for hver

deres „sektor“: landbrug, beskæftigelse, sundhed, uddannelse, industriudvikling, søfart osv. De havde alle en normsættende funktion, idet deres styrende organer skulle fastsætte internationalt acceptable, hovedsageligt tekniske normer for udformningen af nationale politikker og regelsæt. Herudover havde/har specielt ILO en særlig forhandlingsrolle, idet staterne forhandler med arbejdsmarkedets parter om vedtagelse af en række konventioner for arbejderbeskyttelse og andre elementer af et internationalt arbejdsmarkedspolitisk regelsæt.

I 1960'erne begyndte særorganisationerne at yde faglig bistand til det stigende antal uafhængige ulande. Meningen var, at dette arbejde skulle finansieres af UNDP ud fra følgende model: UNDP har et kontor i alle ulande, som med modtagerregeringen aftaler et femårigt landeprogram, hvis projekter gennemføres af FN's særorganisationer. De vestlige donorer skulle således give penge til UNDP, der skulle planlægge, finansiere og koordinere det samlede FN-systems faglige bistand.

Systemet brød sammen i løbet af 1970'erne og 1980'erne (Engberg-Pedersen, 1991). Andre udviklingsaktører med langt flere penge opbyggede deres egen fagekspertise: Verdensbanken fik flere ansatte end særorganisationerne i hver deres sektor. Bilaterale donorer som Danmark ansatte egne specialister og trak på danske konsulenter i nøglesektorerne. Særorganisationerne jagtede penge direkte fra donorerne, og disse finansierede specifikke projekter direkte, hvilket underminerede UNDP's koordinerende rolle.

Resultatet var „projektitis“, hvor særorganisationerne i jagten på penge sendte „eksperter“ fra det ene projekt i Zambia til det næste projekt i Nepal osv. Projek-

terne havde urealistiske mål, som skulle nås på 1-3 år inden for finansielle rammer på 5 mio. kr., som ofte blev brugt mest til ekspertlønninger, overfladiske rapporter, projektadministration og studieture til medarbejderne i modtagerlandenes sektorministerier. Efterhånden sad en masse udmærkede specialister i særorganisationernes hovedkvarterer i Genève, Rom, Paris, Wien osv. uden mulighed for at udnytte deres viden, fordi der ikke var ressourcer til at sikre god faglig opbakning til de små, spredte projekter. I modsætning til mediernes rædselshistorier er der intet forkert i, at de fleste af særorganisationernes medarbejdere er placeret i deres hovedkvarterer - det skal de for at kunne opfylde deres analyserende og normsættende funktioner. Medierne vil have WHO's læger ud i de enkelte landsbyklinikker, hvor folk dør på grund af manglen på uddannet personale og forsyninger. Men et sådant feltarbejde skal WHO og de andre særorganisationer ikke kaste sig ud i.

Baseret på en undersøgelse af 11 multilaterale organisationer i fire ulande pegede en konsulentrapport (Engberg-Pedersen, 1991) på, at FN's særorganisationer bør koncentrere sig om kapacitetsudvikling i de relevante linjeministerier i ulandene, hvilket kræver etableringen af længerevarende, fagligt baserede kontakter mellem for eksempel sundhedsministeriet og de relevante specialister i WHO's hovedkvarter.

De enkelte særorganisationer var i krise af mange yderligere årsager. I FAO's tilfælde var det en dårlig og korrump leder, der blandt andet etablerede et „udenrigsministerium“ i hovedkvarteret, hvorigennem al kontakt måtte gå fra de faglige folk i Rom til deres kolleger i felten. UNIDO, FN's Industriudviklingsorganisation, var i særlig krise, fordi dens ud-

gangspunkt i troen på centralplanlægning var blevet forkastet i de fleste ulande. En konsulentrapport (Engberg-Pedersen, 1992) foreslog koncentration om faglig bistand til det politiske og strategiske niveau samt den institutionelle ramme for industriudvikling inden for udvalgte del-sektorer, hvor UNIDO kunne opbygge en kritisk masse af ekspertise.

Situationen i 1996 er ikke god for FN's særorganisationer. Et stort anlagt „Nordisk FN-projekt“ foreslog i 1991, at særorganisationerne skulle lægge mere vægt på deres normative rolle. Dette er næppe realistisk, da hverken i- eller ulande er interesserede i at give særorganisationerne en sådan rolle, bortset fra inden for meget specialiserede aspekter af for eksempel WHO's arbejde: længden af karantæneperioder og lignende. Særorganisationerne bør snarere koncentrere sig om at være globale „erfaringscentre“ inden for udvalgte fagpolitiske områder af særlig relevans for de fattigste ulande. Et erfaringscenter er baseret på forskning, informationsindsamling og analyse af løsningserfaringer inden for organisationens felt, hvor resultaterne formidles verden rundt i forbindelse med bistand til politikformulering og kapacitetsudvikling. Det er ikke så langt fra særorganisationernes oprindelige rolle, men det er langt mere realistisk. Desuden erkender denne ændring, at FN's særorganisationer må have et udviklingsfokus. De har næsten alle mistet deres relevans for ilandene.

Udviklingsbistand og ressourceoverførsler

FN består også af en række fonde og programmer, som leverer bistand direkte til ulandene. De største er UNDP, UNICEF og Verdensfødevarerprogrammet WFP. UNICEF symboliserer denne bistand, når den er bedst. UNICEF er en social orga-

nisation med en relativt klar målgruppe - børn og kvinder. Den anvender tre hoved-instrumenter: finansielle overførsler til støtte for nationale, offentlige tjenesteydelser specielt inden for sundhed og uddannelse; faglig bistand til kapacitetsudvikling, som regel forbundet med de finansielle projekter; samt kampagner og politisk påvirkning til fordel for målgruppen („advocacy“). Med udgangspunkt i et landekontor i alle ulande arbejder UNICEF med alle nationale samarbejdspartnere i ulandene: den politiske ledelse, statsapparaterne, civilsamfundet og målgruppens egne organisationer. UNICEF arbejder på alle samfundsniveauer: fra hovedstæderne kører UNICEF's velkendte landrovere ud i de fjerneste afkroge.

Det er alt sammen meget godt, men det kan føre til en lidt for omnipotent organisation, der får spredt sine ressourcer for tyndt, og som ikke kan sikre bæredygtigheden af de sociale programmer. Organisationens selvforståelse bliver den selv-sikre superaktør, der ikke har tid til kapacitetsudvikling, fordi masser af spædbørn vil dø imens. Opfyldelse af centralt fastsatte, kvantitative mål blev organisationens mantra i 1980'erne. En stort anlagt evaluering i 1991-92 (Engberg-Pedersen, Faure, Freeman, 1992), finansieret af Australien, Canada, Danmark og Svejs, var med til at skubbe de strategiske valg i retning af kapacitetsudvikling og styrkelse af målgruppen („empowerment“). Et ledelsesskift i 1995 kan forhåbentlig pege i samme retning.

UNDP skulle som nævnt have fungeret som central koordinator og finansieringskilde for al faglig bistand via FN-systemet. Det blev i stedet til et - velfortjent - image som bureaukratisk bestyrer af snesevis af små, ineffektive projekter i hvert land. Efterhånden som Verdens-

bankens rolle steg inden for politikdialog med ulandene, koordination af den udenlandske bistand og ydelse af faglig bistand, blev UNDP stadig mere marginaliseret i bistandsverdenen. Organisationen forsøgte at finde sig en ny rolle. Der skete to ting i begyndelsen af 1990'erne, som kan føre til organisationens redning.

For det første begyndte UNDP at udgive en årsrapport om *menneskelig udvikling* (Human Development Report). Ved at fokusere på menneskenes velfærd og valgmuligheder gav UNDP udtryk for den stigende teoretiske kritik af økonomisk vækst som det eneste saliggørende. Hermed fik UNDP pludselig en identitet i den brede debat. Det er dog endnu ikke lykkedes organisationen at omsætte dette til operationelle aktiviteter i ulandene, som også i felten ville give UNDP en klar profil og rolle. For det andet blev UNDP's projekter i stigende grad ført ud i livet uden deltagelse af FN's særorganisationer. I en noget forvirret blanding af statsapparater og midlertidige enheder finansieret af UNDP udførtes projekterne på en måde, der involverede UNDP-kontorerne meget mere direkte i kapacitetsudvikling i nationale institutioner. Det er disse to tendenser, som en ny analyse af UNDP søger fremmet under overskriften „Developing Capacity for Sustainable Human Development“ (Engberg-Pedersen, Freeman, Martinussen, 1996). Analysen er finansieret af Danmark, Indien, Storbritannien og Sverige, og den forventes diskuteret i UNDP's styrelsesråd i 1996.

Hvis reformen lykkes, vil UNDP kunne få en vigtig rolle med en kombination af politisk rådgivning om menneskelig udvikling og faglig bistand til kapacitetsudvikling specielt inden for styringen af offentlige ressourcer og etableringen af institutionelle rammer for folkelig delta-

gelse i nationale og lokale beslutningsprocesser. Denne kombination er der brug for i næsten alle ulande, men analysen foreslår dog tilpasning af UNDP's rolle i fire hovedgrupper af ulande: de små og mellemstore lavindkomstlande, der er UNDP's hovedmålgruppe; de lande, der er midt i en overgangsfase fra krig til fred, katastrofe til udvikling, eller centralplanlægning til markedsøkonomi; de store lavindkomstlande med relativt veludviklede statsapparater; samt mellemindkomstlandene. Det skulle være muligt at tilpasse UNDP's rolle uden at bryde med organisationens universelle status som en del af FN-systemet.

Nødhjælp og bistand til udsatte grupper

Næsten halvdelen af den samlede bistand, der kanaliseres gennem FN-systemet, går nu til nødhjælp og bistand til udsatte grupper, så som flygtninge. Der er næsten lige så mange internationale aktører (specielt FN-organisationer og internationale NGO'er) med i nødhjælp som i udviklingsbistand. Nødhjælpen kendetegnet ved manglende koordination. FN har prøvet alle mulige mekanismer, men ingen organisationer i og uden for FN ønsker at blive koordineret, når muligheden for at vise flaget i mediernes projektørlys og at få adgang til de relativt „lette penge“ er til stede. FN har oprettet en „Afdeling for Humanitære Spørgsmål“, som skulle koordinere både appellerne om penge og gennemførelsen af bistanden i nødhjælpssituationer, men effekten har været meget begrænset. Samtidig har FN's Generalsekretær også søgt at udnytte opmærksomheden omkring krisituationer ved at udpege særlige repræsentanter for ham selv med ansvar for koordination. Dette har ført til forvirring og surhed blandt de FN-organisationer, der

var og er i landet både før og efter den særlige kriseindsats fra FN.

I FN er WFP en vigtig kanal for overførslen af penge og fødevarerbistand til mennesker i nød. WFP har et blandet mandat for nødhjælp og udviklingsbistand og er derfor centralt placeret i den langvarige snak om bistand til et kontinuum fra nødhjælp via genopbygning til udvikling. Det har dog foreløbigt vist sig, at langt størstedelen af WFP's store overførsler har et meget begrænset udviklings-sigte: Målgruppen overlever, men efterlades lige så sårbar som før nødhjælpen.

UNHCR arbejder i princippet over hele verden. Konkret har det tidligere Jugoslavien stået højt på dagsordenen i de senere år. I forhold til ulandene konkluderede 1991-undersøgelsen af de multilaterale organisationers effektivitet følgende om UNHCR:

„UNHCRs opgave er at beskytte flygtninge, at yde nødhjælp og at fremme varige løsninger på flygtningenes problem. En varig løsning er bl.a. lokal integration af flygtningene i det første asylland. UNHCRs støtte til lokal integration begrænses dels af politiske årsager, dels af mere effektivitets-relaterede problemer. Der er reelt stadig en „grå zone“ mellem UNHCR som humanitær organisation og de multilaterale udviklingsorganisationer: Hvem skal/kan tage sig af de udviklingsprojekter, der er nødvendige for at sikre en økonomisk og socialt bæredygtig integration af flygtninge i lokalsamfundene.

Desuden har UNHCR ikke de finansielle og menneskelige ressourcer (i form af sektor- og udviklingsspecialister) der kræves for at støtte langsigtede udviklingsprojekter. UNHCR skal have et nødhjælpsberedskab og er afhængig af løbende, kortsigtede ressourceindsatser fra i-landene, hvilket vanskeligt kan kombineres med en vigtig rolle i støtten til langsigtet integration og udvikling. Samtidig tvinges

UNHCR ofte til at fortsætte nødhjælpen, fordi u-landenes regeringer betragter hjælpen til flygtningene som det internationale samfunds ansvar. Hermed havner UNHCR i et dilemma“ (Engberg-Pedersen, 1991a: 10).

Siden 1991 er opmærksomheden omkring „bæredygtig genopbygning og udviklingsfremmende nødhjælp“ vokset. Danmark, EU og andre donorer erkender, at de også finansieringsmæssigt må kombinere de to bistandsformer. Det formindsker dog ikke umiddelbart den store kulturforskel, der er mellem nødhjælps- og udviklingsorganisationer. UNHCR er en organisation af politisk-sensitive aktører, hvilket er nødvendigt for at redde de mange millioner flygtninge, der er verdens mest marginaliserede befolkningsgruppe. Samtidig er det en organisation, der må og skal være en del af et FN som følge af flygtningeproblemets mellemstatslige karakter.

Styrker og svagheder i FN's udviklingsbistand

Man kan forsøge en sammenfatning af styrker og svagheder i FN's udviklingsbistand og nødhjælp ved at forholde dem til den stigende grad af enighed om, hvad der er „god bistand“. Den gode bistand har en række kendetegn (Engberg-Pedersen, 1995). Nogle af disse kan bruges som vurderingskriterier i forhold til FN-bistanden.

Væk fra de globale modellers tyranni
Forenklede økonomiske udviklingsmodeller dominerede 1980'erne, specielt i form af strukturlpasningsmodellerne, der var udformet og finansieret af IMF og Verdensbanken. FN har spillet en vigtig rolle i den langsomme udfordring af

disse modeller. UNICEF skitserede modeller for „strukturtilpasning med et menneskeligt ansigt“ i 1987 (Cornia, 1987), og UNDP's arbejde med menneskelig udvikling i 1990'erne præsenteres som brudstykker til et alternativt udviklingsparadigme. Samtidig vedtog FN's topmøde i København som nævnt i 1995, at strukturtilpasningsmodellerne skal tage sociale hensyn.

Der er altså positive tendenser i FN's kritik af de dominerende økonomiske modeller, men det er stadig små pip. Alle FN's særorganisationer arbejder stort set inden for den økonomiske og i stigende grad også institutionelle ramme, som udstikkes af Verdensbanken og støttes af de stærke ilande. Man kan tale om en underudnyttelse af det vidtfavnende FN-systems analytiske kapacitet, måske fordi FN-organisationerne ikke tør udfordre IMF, Verdensbanken og bag dem USA.

Udgangspunkt i nationale institutioners kapacitet

Kravet om at udforme bistanden med udgangspunkt i modtagerlandets institutionelle kapacitet, for herigennem at sikre en vis bæredygtighed, er først nu ved at blive en realitet i FN-bistanden. Indtil for nylig var UNDP's og særorganisationernes faglige bistand ofte med til at undergrave national kapacitet, fordi de mange små projekter med internationale eksperter krævede mere administration og styring, end de gavned. UNICEF's pres for at sikre målopfyldelse indebar ofte en skævvridning af for eksempel de nationale sundhedsministeriers prioriteter og struktur.

Samtidig er dette et område, hvor FN har en komparativ fordel på grund af dels de tætte relationer til ulandenes regeringer og statsapparater, dels det vidtfor-grenede net af kontorer i alle ulande, dels

den store vægt på „gratis“ faglig bistand. UNDP og FN's særorganisationer bør kunne blive nøgleaktører i kapacitetsudvikling i nationale institutioner. Også i nødhjælpen burde FN kunne føre an i inddragelsen af de svage lokale institutioner, der overlever selv i de værste kritesituationer. Her kan FN's tætte relationer til de givne politiske magthavere dog blive et problem i støtten til undertrykte institutioner, hvor internationale NGO'er står friere.

Blandede bistandsformer

Ulandene har brug for en fleksibel blanding af bistandsformer: faglig bistand til kapacitetsudvikling, faglig og finansiel bistand til sektorudviklingsprogrammer, betalingsbalancestøtte med eller uden strukturtilpasningskomponenter, samt investeringer og andre private overførsler. Her kommer det meste af FN naturligvis til kort, fordi de er bundet til faglig bistand, og fordi FN-organisationerne helt overvejende har så få ressourcer.

Risikoen for FN er, at de øvrige donorer, med Verdensbanken i spidsen, bevæger sig i retning af sektorprogrambistand, hvor en gruppe store donorer indgår i et flerårigt forpligtende samarbejde med modtagerlandets linjeministerium om alle elementer af bistand til den pågældende sektor. Her er der allerede flere eksempler på marginalisering af FN-organisationer. Der er formuleret mange sektorprogrammer for landbrug, sundhed og uddannelse, hvor FAO, WHO og UNESCO ikke har været med. FN's særorganisationer betragtes som for små og for langt væk fra ulandene til, at de kan få en rolle. Hermed tilskyndes de bilaterale og de øvrige multilaterale donorer yderligere til at opbygge deres egen sektorekspertise, hvorved FN's særorganisationers mulige rolle undergraves.

Fra ekstern koordination til national styring af bistanden

Bistandsverdenen har i et vist omfang erkendt, at bistanden kun giver resultater, hvis ulandene selv gennemfører den. „Ulandene“ er i denne sammenhæng specielt statsapparaterne og nationale ikke-statslige organisationer. Under overskriften „nationalt ejerskab“ forsøges samordningen af bistanden gradvis overført fra fora styret af donorerne - specielt Verdensbanken, men også UNDP - til nationale fora og institutioner. Målet er, at bistanden integreres 100 pct. i ulandets egne prioriterings-, planlægnings- og styringsprocesser.

Dette er et felt af afgørende betydning for UNDP (Engberg-Pedersen, Martinussen, 1994). Organisationen skal først og fremmest udvikle sin faglige bistand til styrkelse af ulandenes kapacitet til at styre den udenlandske bistand. Herudover skal UNDP udvikle sin hidtidige koordination af FN-bistanden i retning af et tilbud om „koordinationsydelser“, som FN-organisationerne, statsapparaterne og andre aktører i det enkelte land kan gøre brug af: dialogfora, informationsspredning osv.

Fremtiden for FN's udviklingsaktiviteter

FN's udviklingsorganisationer må i disse år forholde sig til følgende for dem negative tendenser: Der sker en nedgang i den samlede bistand. Der sker en nedgang i den multilaterale andel af bistanden. Der går mere til Verdensbanken, de andre udviklingsbanker, EU og internationale NGO'er. Der går mere til FN's fredsskabende og -bevarende aktiviteter. Der går mere til nødhjælp. Der går mere til løsning af globale problemer, som også ilandene påvirkes af: forurening, migration, flygtninge, AIDS, narkotikasmug-

ling, international terrorisme osv. FN's lønninger falder i forhold til de nationale og internationale alternativer, som de bedste udviklingsarbejdere har.

Det er jo noget af en udfordring. Man må derfor holde fast i, hvad der er FN's absolutte styrke i forhold til verdens udviklingsproblemer. FN har de nødvendige fora og instrumenter til at sammenkoble:

- globale politiske mål, fælles normer og minimumsstandarder,
- international erfaringsopsamling, -analyse og -formidling,
- støtte til udvikling af national institutionel kapacitet,
- bistand til styrkelse af de vanskeligst stillede befolkningsgrupper, samt
- beskyttelse af undertrykte og udsatte befolkningsgrupper.

For de vigtigste udviklingsorganisationer i FN ville denne ramme betyde følgende: UNDP skal arbejde for politisk forståelse af menneskelig udvikling, støttet af bistand til kapacitetsudvikling i statsapparaterne og i disses samspil med civilsamfundet i de enkelte ulande. UNICEF skal arbejde målgruppespecifikt med en blanding af sociale ydelser, kapacitetsudvikling og fremme af folkestyret udvikling gennem et tæt samarbejde med ulandenes civilsamfund og sub-nationale myndigheder. FN's særorganisationer skal fungere som internationale erfaringscentre, der kan støtte langsigtet kapacitetsudvikling i de relevante linjeministerier og specialiserede institutioner i ulandene. UNHCR skal udvide beskyttelsen af flygtninge gennem at arbejde for et bredere, menneskebaseret sikkerhedsbegreb og en bedre kobling til udviklingsorienterede integrationsbestrebelse.

En „realistisk vision“ for FN's fremti-

dige udviklingsaktiviteter ville derfor omfatte fire indsatsformer og niveauer:

1. Påvirkning af dagsordenen for international politik og udviklingssamarbejde ved hjælp af analyser og visioner som grundlag for politiske beslutninger på topmøder, konferencer og i FN's mange styrende organer. Vigtige emner i den umiddelbare fremtid vil fortsat være: Demokratiske styreformer, menneskelig sikkerhed, social udvikling, bæredygtig udvikling. Selv om FN stadig skal sigte på konsensus, ville det være forfriskende, hvis nogle konferencer åbent kunne erkende de faktiske politiske uenigheder.

2. Erfaringsudveksling om teknologi og samfundsorganisation. Dette drejer sig om den nævnte rolle for FN's særorganisationer som internationale erfaringscentre, der sigter på indsamling, analyse og formidling af effektive politikker og pragmatiske løsninger på de udviklingsproblemer, som særligt kendetegner de mindst udviklede og mest marginaliserede lande i verden.

3. Koblingen mellem en rolle som politisk interesseorganisation for verdens fattigste og marginaliserede befolkningsgrupper og en rolle som bistandsorganisation, der udvikler og støtter gennemførelsen af beslægtede programmer og strategier i alle verdens lande. Dette er den fælles opgave for FN's fonde og programmer, der specielt omfatter de nævnte roller for UNDP og UNICEF. Samtidig er der brug for arbejdsdeling mellem disse organisationer, så UNDP arbejder med kapacitetsudvikling i statsapparaterne og i deres samspil med civilsamfundet på nationalt plan, mens UNICEF støtter det tilsvarende samspil med udgangspunkt i målgruppens egne institutioner, myndigheder og NGO'er på lokalt niveau.

4. Etablering og videreudvikling af politisk beskyttelse, socialt sikkerheds-

net og nødhjælpsberedskab for flygtninge og andre internationalt definerede målgrupper. Dette omfatter særligt UNHCR's rolle, som beskrevet ovenfor.

Hvor står en sådan vision i forhold til de teorier om internationale organisationer, der diskuteredes ovenfor? Visionen forsøger maksimalt at udnytte det spillerum, som FN-bureaukrierne og progressive stater har, fordi FN beskæftiger sig med problemer, der er marginale for de dominerende ilandsstater. Det er sandsynligt, at et andet pres på FN's fremtidige udviklingsaktiviteter vil trække organisationen i retning af at løse globale problemer som terrorisme, narkotika, migration osv. Det er disse problemer, der dominerer debatten om FN's udviklingsorienterede aktiviteter i blandt andet USA, og som kan forklares ud fra både neorealismen og interdependens-teoriene. Hvis USA (og Storbritannien) i stedet trækker sig mere ud af FN, kan man bruge både neorealisterne og den idealistiske teori til at forstå en mulig progressiv alliance mellem FN-bureaukrierne, ulandsstaterne, interesserede ilandsstater og muligvis EU.

Danmarks indsats: Aktiv multilateralisme

Udenrigsministeriet har i begyndelsen af 1996 færdiggjort en „Handlingsplan for Aktiv Multilateralisme“, der inden for rammerne af *Strategi for dansk udviklingspolitik frem mod år 2000* er baseret på tre principper: Fastholdelse af et betydeligt multilateralt engagement med en nogenlunde ligelig fordeling mellem bilateral og multilateral bistand; et ønske om at påvirke og styrke det internationale system i overensstemmelse med de danske bistandspolitiske målsætninger og med respekt for organisationernes forskel-

lige mandater; samt anvendelse af politisk pres, faglige bidrag og varierende finansielle bidrag til at påvirke organisationerne i overensstemmelse med de danske udviklingspolitiske målsætninger. Dette indebærer et brud med den oprindelige danske politik for den multilaterale bistand, der indtil slutningen af 1980'erne gik ud på at overlade det til organisationernes styrende organer at fastsætte deres prioriteter, blandt andet ud fra filosofien om, at ulandene stod særligt stærkt i FN-systemet, hvilket måtte støttes.

Handlingsplanen for aktiv multilateralisme har en form og et indhold, der placerer den mellem en strategi og en handlingsplan for den danske multilaterale bistand. Den bygger således på en række „mål for den danske multilaterale indsats“, som må fremmes over en årrække:

1. Fattigdomsbekæmpelse skal være den centrale målsætning for de multilaterale udviklingsorganisationers aktiviteter.

2. De danske initiativer omkring gældslettelse skal følges op i forlængelse af Det Sociale Topmøde.

3. Kønsspørgsmålet skal inddrages, og de multilaterale skal bidrage til gennemførelse af handlingsprogrammet fra Beijing-konferencen i 1995.

4. Miljøhensyn skal integreres i alle udviklingsprogrammer og -projekter, jf. Rio-konferencen fra 1992.

5. De multilaterale organisationer skal arbejde aktivt for gennemførelse af resultaterne fra Cairo-konferencen om Befolkning og Udvikling i 1994.

6. Menneskerettigheder og demokratisering skal fremmes af de multilaterale både i det normsættende arbejde og gennem operationelle aktiviteter.

7. De multilaterale skal i særlig grad bidrage til kapacitetsudvikling og etablering af god forvaltningsskik („good governance“).

8. Den humanitære bistand skal forbedres gennem brobygning mellem nødhjælp og udviklingsbistand samt gennem forebyggende indsatser.

9. De multilaterale organisationer skal forbedre deres administrative effektivitet blandt andet ved hjælp af større gennemskuelighed og bedre arbejdsdeling.

10. De multilaterale organisationer skal ansætte flere danskere på højt niveau og købe flere varer og tjenesteydelser i Danmark.

Dette niveau af målsætninger for aktiv multilateralisme er uden tvivl det mest realistiske. Målene er ikke så overordnede, at de mister mening, men de er heller ikke så snævre og kvantificerede, at både Danmark og de multilaterale ville miste fleksibilitet i fastholdelsen af, at de multilaterale trods alt netop er multilaterale. Udenrigsministeriet forestiller sig fire midler i den aktive multilateralisme:

1. Alliancer med andre medlemslande. For at være effektivt må dette nå længere end den nordiske kreds og andre ligesindede ilande. Det danske arbejde for reform af UNIDO blev for eksempel gennemført i tæt samarbejde med Argentina og Storbritannien. I analysen af UNDP var Indien en ligestillet partner.

2. Politisk og faglig dialog med de multilaterale organisationer på tre niveauer: de styrende organer, sekretariaterne og aktiviteterne i ulandene. De analyser, som undertegnede har været med i, og som er nævnt i litteraturlisten, antyder, at der kan opnås en del af denne vej (Engberg-Pedersen, 1994).

3. Bidragspolitik - det finansielle kropssprog, som udviklingsministeren kalder det (Nielson, 1995). De multilaterale skal kunne straffes og belønnes i forhold til opfyldelsen af de danske mål. Man forestiller sig derfor en mere differentie-

ret, politisk styret bevillingspolitik, hvor organisationerne skal kæmpe lidt mere for at fastholde deres andel af den danske multilaterale bistand.

4. Øget samspil mellem Danmarks bilaterale og multilaterale bistand, blandt andet ved hjælp af udnyttelse af de bilaterale erfaringer i den multilaterale bistand samt finansiering af særlige multilaterale indsatser i Danmarks 20 bilaterale hovedsamarbejdslande.

Disse midler er rigtige og nødvendige. Paradoksalt nok er det finansielle kropssprog sandsynligvis det mindst effektive middel. De multilaterale organisationer er usædvanligt dygtige til at demonstrere spredt målopfyldelse til glæde for de forskellige donorer og til at flytte om på midlerne, så det ser ud som om, at for eksempel dansk øremærkning hjælper. Det er desuden uheldigt, at det finansielle kropssprog virker bedre på FN-organisationerne, der er afhængige af årlige frivillige bidrag, end på udviklingsbankerne, der er afhængige af forhandlede „opfyldninger“ med flere års mellemrum, og på EU, der i stigende grad vil finansiere udviklingsbistanden over det almindelige budget.

Hvad angår de øvrige midler i den aktive multilateralisme er to elementer særligt vigtige. For det første fungerer de bedst i en rimeligt lukket og bureaukratisk proces. Den politiske og faglige dialog, støttet af alliancer, kræver et grundigt forarbejde mellem danske embedsmænd, konsulenter og forskere, hvorefter analyserne skal presses igennem i de styrende organer og i et samspil med de multilaterale organisationers sekretariater, hvilket kræver et vedvarende arbejde af Udenrigsministeriets diplomater i København og ved organisationernes hovedkvarterer.

For det andet kræver den aktive multilateralisme meget hårdt arbejde. Det værste ville være at lancere aktiv multilateralisme med et stort brag uden de nødvendige ressourcer til at følge op. Efter som Udenrigsministeriet næppe kan få flere medarbejdere, må det formodes, at danske konsulenter vil få kronede dage med henblik på det nødvendige analytiske forarbejde og den lige så nødvendige opfølgning. Omvendt er det sandsynligvis penge, der er givet godt ud: Den analytiske oprustning vil stadig kun koste en ringe del af den årlige multilaterale bistand på 4-5 mia. kr.

Hvad er så sandsynligheden for, at den danske aktive multilateralisme kan nå sine mål? Mulighederne skulle i første omgang være ganske gode på grund af de særlige forhold, der kendetegner udviklingsbistanden og nødhjælpen via FN: De internationale bureaukratier og aktive progressive stater har et usædvanligt stort spillerum, fordi den multilaterale bistand som „internationalt regime“ er marginal, operationel og under konstant forandring og tilpasning til meget turbulente forhold. Omvendt betyder den helt specielle organisationskultur i FN-systemet, omfattende både bureaukrater og diplomater, at der skal et meget langt og sejt træk til for at få gennemført forandringer, der vil få en vedvarende effekt i ulandene.

Noter

1. Gorm Rye Olsen og Lars Udsholt (1995) giver en god indføring i FN's opbygning og historie.
2. Dette var en vigtig kritik af UNICEF's vaccinationskampagner i slutningen af 1980'erne, hvor alle midler blev anvendt for i 1990 at nå 90 pct. vaccination af spædbørn verden over (Engberg-Pedersen, Faure, Freeman, 1992).

Litteratur

- Boutros-Ghali, Boutros (1995). *An Agenda for Development, with related UN documents*. New York: United Nations.
- Commission on Global Governance (1995). *Det globale nabolag*. København: FN-forbundet.
- Cornia, G.A. et al. (eds.) (1987). *Adjustment with a Human Face*, a study by UNICEF. Oxford: Oxford University Press.
- Engberg-Pedersen, Poul (1982). *The United Nations and Political Intervention in International Economic Processes. The Case of Technology Transfer*. København: Centre for Development Research, Research Report No. 1.
- Engberg-Pedersen, Poul (1991). *Effectiveness of Multilateral Agencies at Country Level. Case Study of 11 Agencies in Kenya, Nepal, Sudan and Thailand*. København: Danida. Dansksproget udgave af rapportens sammenfatning (1991a): *Effektiviteten af multilateral bistand til udviklingslandene. FN, udviklingsbankerne og EF i Kenya, Nepal, Sudan og Thailand*. København: Danida.
- Engberg-Pedersen, Poul (1992). „A Future UNIDO. A study on UNIDO's Comparative Advantages, Areas of Concentration, Organization and Resources“, *mimeo*, Copenhagen: Danida.
- Engberg-Pedersen, Poul (1994). „Aktiv multilateralisme“, *Den Ny Verden*, nr. 3, pp 47-64.
- Engberg-Pedersen, Poul (1995). *The Politics of Good Development Aid: Behind the Clash of Aid Rationales*, *mimeo*, Uppsala: Nordic Africa Institute.
- Engberg-Pedersen, Poul, Sheila Faure, Ted Freeman (1992). *Strategic Choices for UNICEF: Service Delivery, Capacity Building, Empowerment*, Evaluation of UNICEF, Synthesis Report, Ottawa: AIDAB, CIDA, DANIDA, SDC.
- Engberg-Pedersen, Poul, John Martinussen (1994). *Aid Coordination and Aid Management by Government: A Role for UNDP*. København: COWIconsult.
- Engberg-Pedersen, Poul, Ted Freeman, John Martinussen (1996). „Developing Capacity for Sustainable Human Development“, *mimeo*, København: Centre for Development Research.
- FN's Generalforsamling (1995). „Triennial policy review of operational activities for development of the United Nations system“, Resolution nr. 50/120, vedtaget den 20.12.1995.
- Human Development, Annual Reports 1990-95*. New York: UNDP.
- Nielson, Poul (1995). „Fast hånd. Danmark er stordonor til det multilaterale bistandssystem. og det forpligter“, *Udvikling*, nr. 8/9, pp. 5-6.
- The Nordic UN Project (1991). *The United Nations in Development. Reform Issues in the Economic and Social Field. A Nordic Perspective*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Olsen, Gorm Rye og Lars Udsholt (1995). *Forenede Nationer i en splittet verden*. København: Columbus.
- Udenrigsministeriet (1994). *En verden i udvikling. Strategi for dansk udviklingspolitik frem mod år 2000*. København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (1995). *FN's verdens-topmøde om social udvikling*. København, 6.-12. marts 1995, København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (1996). „Handlingsplan for Aktiv Multilateralisme“, Udkast, København: Udenrigsministeriet.