

Afrikanske perspektiver på det fremtidige udviklingsamarbejde

Temanummer: Danmarks udviklingsamarbejde: muligheder i en udfordret verden

Afrika er genstand for ny opmærksomhed. Lars Løkke Rasmussen har, siden han blev udenrigsminister, besøgt Afrika flere gange, og den nye udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi lægger, ud over det udviklingspolitiske, vægt på et øget politisk, økonomisk og sikkerhedspolitisk samarbejde med afrikanske partnere (Udenrigsministeriet, 2023). I strategien indgår en ny plan for Danmarks engagement med Afrika, som bliver offentliggjort i løbet af 2024. Danmark er ikke alene. Også Norge og Sverige arbejder på en strategi for Afrika. Den britiske regering har et "White Paper for International Development", hvori der fokuseres meget på Afrika, og i Frankrig debatterer man, hvordan man genvinder fodfæste i Sahel, hvor der i den grad er en anti-fransk stemning (Prod'homme, 2023). Indien offentliggjorde i 2020, at man ville åbne 18 ny ambassader i Afrika (Times of India, 2020), og i 2023 annoncerede det russiske udenrigsministerium, at det var i forhandlinger om at åbne "et stort antal" ambassader i Afrika. Danmark lukkede derimod i løbet af 00'erne og 10'erne flere ambassader i Afrika og er dermed kommet lidt sent med på den ny bølge af interesse for Afrika.



ANNE METTE KJÆR
Aarhus Universitet
mkjaer@ps.au.dk

Opmærksomheden for kontinentet er ikke ny. 1980'erne var præget af kampanjer mod sult og fattigdom. I 00'erne var Afrika-kommissioner på mode. I forbindelse med Tony Blairs Afrika-kommission beskrev en række afrikanske forskere det således: "Most Africans are skeptical. They have heard those righteous calls before. Every decade or so, a throng of Western donors, African governments, and international organizations gathers to announce grand initiatives to pull the world's poorest continent out of its economic miasma" (Ayodele et al., 2005).

Det ny er den øgede geopolitiske betydning, Afrika har fået. Efter Ruslands invasion i Ukraine har vestlige ledere for alvor erfaret, at afrikanske ledere ikke nødvendigvis står på Vestens side. Nogle observatører taler endda om en "ny kold krig" i Afrika (Pinto, 2023). Afrika udgør 28 procent af FN's afstemningsgrupper og sidder på ca. 30 procent af verdens vigtige mineraler, hvoraf mange også er vigtige for den grønne omstilling. Ligeledes har især EU og europæiske donorer grund til at samarbejde med Afrika om at løse flygtninge- og migrationssituationen

Afrikas voksende geopolitiske betydning vil helt givet påvirke det fremtidige udviklingsamarbejde. OECD's Development Assistance Committee (DAC) konstaterer i sin seneste årsrapport, at den nye geopolitik, som særligt blev manifesteret ved Ruslands invasion af Ukraine, koblet med klimakrise og følgerne af COVID-19, har skabt en "global disruption", og at bistandssystemet

må tilpasse sig denne (OECD DAC, 2023). Hvis samarbejdet skal være effektivt og ikke mindst ske i ligeværdige partnerskaber, må udgangspunktet være at blive klogere på partnerlandenes perspektiver. Formålet med dette bidrag er derfor at afdække holdningerne til udviklingssamarbejdet blandt afrikanske ledere, forskere og befolkninger i nogle af de lande, som Danmark har et udviklingssamarbejde med. Det er ikke muligt på denne afgrænsede plads at give et fuldstændigt billede af sådanne holdninger, men jeg vil zoome ind på nogle nøgleaspekter, nemlig synet på afsenderlande og holdninger til bistandens formål og instrumenter. Det er ej heller muligt at afdække holdninger, der er repræsentative for hele det store kontinent. For at få forskellige perspektiver med, trækker jeg dels på eksisterende holdningsundersøgelser, dels på interviews med udvalgte personer med indsigt i udviklingssamarbejdet, som kommer fra Uganda, Sydafrika og Etiopien. Endelig vil jeg trække på nyere akademiske bidrag om udviklingssamarbejdet skrevet af afrikanske forskere og debattører.

På baggrund af relevant litteratur om udviklingssamarbejdet skitserer artiklen indledningsvist, hvilke aspekter af udviklingssamarbejdet det vil være væsentligst at afdække holdningerne til. Herefter berører jeg de afrikanske holdninger til henholdsvis udviklingssamarbejdets afsenderland/-region og på de forskellige formål og instrumenter i udviklingssamarbejdet.

Aspekter i udviklingssamarbejdet

Selve begrebet ”udviklingssamarbejde” dækker over, hvad der før kaldtes udviklingsbistand, altså finansielle overførsler til udviklingslande. Ordet ”bistand” blev i stigende grad kritiseret for både at have noget nedladende over sig og for at indikere noget envejs, altså at pengene bare flyder i én retning, når bistandsarbejdet i virkeligheden består af et dynamisk og komplekst samspil (Jaeger, Zühr & George, 2021).

Den nye geopolitiske konkurrence om Afrika betyder, at Afrikas ledere har fået større handlerum. Hvis de ikke er enige i vestlige donorers prioriteter, har de andre, de kan vende sig mod. Men selvom flere afrikanske ledere jævnlige giver udtryk for fjendtlighed overfor vestlige donorer, ved vi fortsat ikke nok om, hvilke samarbejdspartnere der foretrækkes, og om partnerne altid udelukker hinanden. Som en Oxford-forsker for nylig konstaterede, udspiller den nye geopolitiske konkurrence sig ikke i et tomrum, og det er nødvendigt at punktere den dominerende fortælling om, at afrikanske ledere ikke vælger deres partnere klogt og strategisk (Soulé, 2021). Soulé fremhæver, at afrikanske ledere i høj grad benytter en ”partnerdiversificeringsstrategi” til at opnå mere autonomi. Det første aspekt, som det vil være væsentligt at undersøge afrikanske holdninger til, må altså være deres syn på de væsentligste bistandsydere.

Begrebet udviklingssamarbejde indikerer, at samarbejdet har flere parter, og at alle bør være med til at sætte målene. Men selvom der altid har været flere formål med udviklingssamarbejdet, har flere iagttagere påpeget, at udviklings-

politikken over de sidste cirka to årtier er blevet anvendt til flere og flere formål (Dornboos, 2001; Grindle, 2004; Lancaster, 2007; Bermeo, 2017; Kjær, 2022; Engberg-Pedersen & Moe Fejerskov, 2021). Hvor fattigdomsreduktion før var det altoverskyggende mål, har andre mål sneget sig ind. I 1990'erne begyndte demokrati, bedre regeringsførelse og beskyttelse af menneskerettigheder at fylde mere på den internationale udviklingsdagsorden, og også i den danske udviklingspolitik. I 00'erne og særligt efter terrorangrebet den 11. september 2001, kom bekæmpelse af terror og sikkerhedshensyn til at spille en større rolle. Parallelt hermed kom både migrations- og klimahensyn til at fylde mere og mere i 10'erne og 20'erne. Udviklingssamarbejdet er, så at sige, blevet et "crowded place".

Stigningen i antallet af formål med udviklingssamarbejdet rejser naturligt nok en debat om vægtning, herunder hvordan de mange, til tider måske endda indbyrdes modsigende, formål påvirker mulighederne for et effektivt og virkningsfuldt udviklingssamarbejde.

Det er altså relevant at få afdækket holdningerne til disse formål og de problemstillinger, de indebærer, blandt afrikanske aktører.

Endelig har udviklingssamarbejdet en lang række instrumenter, som naturligvis både kan have forskellig effekt og blive anvendt forskelligt alt efter formålet (Riddell, 2007; Lancaster, 2007). Væsentligst er en overordnet skelnen mellem multilaterale og bilaterale instrumenter. Den danske bistand var i begyndelsen nærmest udelukkende multilateral, og en stor del gik til FN-systemet. Efterhånden fik vi gennem 60'erne og 70'erne opbygget en statslig bistandsindsats, og vi begyndte at yde bistand fra regering til regering, i begyndelsen til fire udvalgte partnerlande: Tanzania, Kenya, Indien og Bangladesh (Bach et al., 2008; Kjær, Petterson & Tjønneland, 2023). Gennem lang tid fordelte Danmark cirka halvdelen af bistanden til multilaterale instrumenter og halvdelen til bilaterale, den såkaldte 50/50-balance. Med den multilaterale bistand kunne vi forblive en relevant aktør på udviklingsscenen og opnå indflydelse i FN-fora. Med den bilaterale bistand kunne vi bedre tjene forskellige danske hensyn og interesser (Bach et al., 2008).

Den bilaterale bistand kunne kanaliseres gennem budgetstøtte til landenes finansministerier, men det meste har gennem tiden været givet enten i form af projekter eller sektorprogrammer, hvor bistanden øremærkes til en bestemt sektor, fx sundhed eller vand. I stigende grad øremærkes bilateral bistand til multilaterale organisationer eller fonde. Det kan være fonden til vacciner, fonden til bekæmpelse af hiv/aids, tuberkulose og malaria eller fonde for grønne investeringer. Denne type kaldes i Danmark for multi-bi-bistand. Den bilaterale bistand kan også ydes gennem civilsamfundsorganisationer eller til investeringsfonde som IFU, Investeringsfonden for Udviklingslande i Danmark.

Valget af instrument påvirkes af mange faktorer, der ikke kan behandles udtømmende her. Men hensynet til effektivitet spiller naturligt nok ind. Humanitær bistand kan være svær at håndtere bilateralt i meget skrøbelige stater.

Danmark kan som bilateral donor have svært ved at arbejde ”on the ground” i usikre krisesituationer, hvor nogle multilaterale organisationer er specialiseret til netop dette. Vil man gerne øge grønne investeringer og have bistanden til at skabe flere grønne midler, er investeringsfonde et oplagt valg, og vil man gerne undgå, at bistandsmidler bliver brugt politisk i et land, der kunne have stigende politisk korrupsion og autokratiske tendenser, er det oplagte valg at kanalisere midler gennem civilsamfundsorganisationer. Der kan så opstå det dilemma, at donorlandet ikke længere har det samme talerør til modtagerlandenes regeringer, hvis al bistand går uden om disse regeringer. Det kan give plads til andre aktører, for hvem regeringsførelse spiller en mindre eller slet ingen rolle, og dermed give, typisk, vestlige donorlande mindre indflydelse.

Når formålet er at få en forståelse af afrikanske holdninger til udviklingssamarbejdet, vil det derfor også være vigtigt at undersøge holdningerne til forskellige instrumenter og deres fordele og ulemper. I det følgende undersøger jeg først holdninger til ”afsenderen”, altså bistandsyderen, og dernæst på formål og instrumenter.

Afsenderland

”The thing that makes you happy about their aid is that it is not tied to any conditions. When they decide to give you, they just give you”. Sådan udtalte John Magufuli, Tanzanias tidligere, kontroversielle præsident sig i 2018, da han forklarede, hvorfor han foretrak kinesisk frem for vestlig bistand (BBC, 2018). Samme år havde Danmark på grund af Magufulis homofobiske udtalelser suspenderet ca. 70 millioner bistandskroner til Tanzania.

Selvom Magufuli var en forholdsvis anti-vestlig præsident, er hans udtalelse udtryk for en efterhånden udbredt holdning blandt afrikanske regeringsledere. De fremhæver deres suverænitæt og frabeder sig, at vestlige donorer blander sig i deres interne politiske og administrative affærer (Sufoglu, 2023). Den anti-vestlige holdning udtrykker altså dels en opfattelse af, at Vesten netop har haft en tendens til at blande sig og stille krav, og dels en modstand mod, hvad der opfattes som en tendens til, at Vesten agerer nationalistisk i forhold til Afrika. Denne modstand findes både blandt statsoverhoveder og afrikanske befolkninger og er blevet forstærket af nyere globale kriser som COVID-19-pandemien og Ruslands invasion af Ukraine.

Afrikanske kritikere giver udtryk for, at de rige lande efter COVID-19-pandemien burde have gjort mere for at udbrede vacciner globalt. Vestens ”vaccine-nationalisme” eller ”vaccine-hamstring” blev således stærkt kritiseret (Mlaba, 2021). Modstanden mod Vesten blev også styrket efter Ruslands invasion af Ukraine, fordi oplevelsen var, at europæerne var langt mere optaget af en krig på deres eget kontinent og overså, hvor mange krige Afrika havde været igennem uden at få nævneværdig assistance. Mange insisterede på at forblive neutrale.

Flere iagttagere har derudover bemærket kampen om ressourcer og mineraler på det afrikanske kontinent – mineraler, der er brug for i den grønne omstilling, og som bliver jagtet ofte uden hensyntagen til lokalsamfundene, der kan føle sig ekskluderet og udnyttet. (ESI, 2023; Kamnitzer, 2023). Endelig finder man i Sahel-området en stigende anti-fransk stemning, der også ses hos de nye militærledere, der har gennemført kup i Mali, Niger og Sahel (Chatelot, 2023). Omend denne stemning er opbygget mod Frankrig over længere tid, påvirker den nu også andre vestlige donorerers udviklingssamarbejde, fordi de må tage stilling til, hvorvidt de kan arbejde sammen med de nye militærledere. Stemningen er også udtryk for en mere generel afkoloniseringsbevægelse, der præger Afrika – en bevægelse, der ikke er homogen, men som insisterer på Afrikas evne til at kunne sætte en egen retning uafhængigt af særligt de vestlige magter (Ndlovu-Gatsheni, 2020). Dette kan de som nævnt gøre ved at have flere samarbejdspartnere udover de traditionelle vestlige donorer.

Forskningsnetværket Afrobarometer spørger til holdninger til forskellige afsenderlande og/eller regioner. Her fremgår det, at borgere i Danmarks modtagerlande gennemsnitligt er mere positivt stemt over for både Kina og USA end over for EU. 27,3 procent svarer, at EU har haft meget negativ eller noget negativ indflydelse på deres land, mens andelen for USA og Kina er henholdsvis 18,7 og 20,2 procent.

	Gns.	Burkina	Mali	Niger	Etiopien	Uganda	Tanzania	Kenya	Sydafrika
EU	27,3	36,5	62,5	33,3	28,4	-	9,7	-	14,1
USA	18,7	14,9	29,4	16,8	48	15	11,4	11,7	14,7
Kina	20,2	12	15	18,1	27,4	25,5	8,2	25,5	19,9

Tabel 1. Holdning til, i hvilket omfang afsenderland/-region har haft meget negativ eller noget negativ indflydelse (i procent)

Kilde: Afrobarometer, survey-runde 2021-2023.

Dog varierer dette meget, som Tabel 1 viser. I Mali er man mest negativt stemt over for EU, hvor 62,5 procent vurderer indflydelsen som negativ, mens den tilsvarende andel i Tanzania er 9,7. Generelt ses der i det østlige Afrika (med undtagelse af Etiopien) noget mere positivt på både EU og USA end i det vestlige Afrika. For eksempel er både sydafrikanere, tanzaniere og kenyanere mere negative over for Kina end over for USA.

Så opfattelserne af Kina varierer altså meget fra land til land. Der er heller ikke noget, der tyder på, at man betragter Kina versus Vesten som et "enten-eller" spørgsmål. I en undersøgelse spurgte man blandt afrikanske offentlig- og privatsektorledere om deres foretrukne partner blandt Kina, Frankrig, Rusland, Sydafrika, Storbritannien eller USA. 46 procent svarede, at de foretrak Kina til infrastrukturprojekter, mens kun en enkelt procent foretrak Kina til gover-

nance- og rule-of-law-projekter (OECD, 2023: 216-17). Også i de sociale sektorer var DAC-donorer de foretrukne. Det samme giver de eksperter, jeg har interviewet, udtryk for: ”The Chinese investors are often very corrupt ... They arrive here with trailers of money instead of going through the official way in the Uganda Investment Authority. Ordinary Ugandans wouldn’t prefer China. Chinese products are sub-standard” (uafhængig ugandisk journalist, personlig samtale, 15. januar 2024).

En respondent mener, at bekymringen om Kina og Rusland er overdrevet: ”The Western fear of China is not justified. The BRICS are no substitute for the World Bank, and Russia is no substitute for the US. They don’t have the money, skill, or background. Africans are now indebted to China, so they have to turn to the IMF, which Europe is in charge of. It is true that African leaders are angry with the West, but they are not in love with the East either. Western leaders should find a non-aligned room” (ugandisk finansrådgiver, personlig samtale, 13. januar 2024).

Undersøger man holdningen til den tidligere kolonimagt, genfinder man en skepsis over for Frankrig men ikke i nær så høj grad over for Storbritannien. Langt flere i de tre Sahel-lande er mere negativt indstillet over for Frankrig end tilsvarende i det østlige Afrika over for Storbritannien.

Kategori	Total	Burkina Faso	Mali	Niger
Meget negativ	28,3	24,3	41,2	19,2
Noget negativ	18,1	23,8	17,9	12,6
Hverken positiv eller negativ	7,4	6,8	5,3	10,0
Noget positiv	23,3	27,6	15,8	26,5
Meget positiv	17,9	13,3	17,5	22,8
Ingen svar	0,1	0,1	0,1	-
Ved ikke	5,0	4,1	2,3	8,8

Tabel 2. Holdning til Frankrigs indflydelse i Sahel (i procent)

Det er dog slående, at de tre Sahel-landes befolkninger har meget forskellige syn på deres tidligere kolonimagt, og at de er forholdsvist splittede, som Tabel 2 viser. Særligt i Mali er der stor utilfredshed med Frankrig, hvor over 59 procent af borgerne er negativt indstillet, mens dette tal for Niger er nede på ca. 32 procent. Der er også i Niger flere, der faktisk er positivt stemt. Afrobarometer spørger ikke om synet på de skandinaviske lande, men der er gode grunde til at antage, at de bliver set på mere positivt end både Frankrig og Storbritannien. Årsagen er både de skandinaviske landes støtte til kampen mod apartheid og deres langvarige partnerskaber i udviklingssamarbejdet, hvor de nordiske har været kendt som generøse og stabile donorer (Kjær et al., 2022; se også ACI, 2023).

Flere af de interviewede er enige og understreger, at de skandinaviske lande har været gode til at tilpasse sig partnernes ønsker og behov; de har tilsidesat egne nationale interesser. Derfor har de et godt navn. Men hvis de skandinaviske lande også begynder at agere mere efter nationale interesser, kunne de godt ”komme lidt bagud” i prioriteterne, som en ugandisk professor i statskundskab udtrykker det (personlig samtale, 17. januar 2024).

Eliten eller folket: Syn på formål og instrumenter

Når man følger afrikanske indlæg i debatten, er det en bestemt type bistand, der bekymrer. Hvad enten den er bilateral eller multilateral, synes der at være massive forbehold over for direkte overførsler til regeringerne, simpelthen fordi der er stor mistillid til egne regeringer. Der er en udbredt opfattelse af, at bistanden kan hjælpe med at understøtte autokratiske regimer, og at bistanden derfor ikke kommer til at bidrage til fattigdomsreduktion eller jobskabelse. Som Tabel 3 viser, er det gennemsnitligt over 70 procent, der mener, at deres regering håndterer det at skabe bedre levevilkår for de fattigste dårligt eller meget dårligt, dog med nogen variation (fra ca. 48 procent i Tanzania til hele ca. 84 procent i Sydafrika).

Kategori	Total	Burkina Faso	Etiopien	Kenya	Mali	Niger	Sydafrika	Tanzania	Uganda
Meget dårlig	40,7	35,2	39,1	50,6	28,2	26,8	60,8	25,2	47,9
Temmelig dårlig	29,5	45,0	33,8	32,8	23,8	31,9	23,4	23,1	26,9
Temmelig god	22,5	17,2	22,2	14,5	28,3	31,3	11,1	38,2	19,4
Meget god	6,4	2,0	4,6	1,7	17,7	9,7	1,6	12,4	5,5
Intet svar	0,0	-	-	0,0	-	-	0,4	-	0,0
Ved ikke	0,8	0,6	0,3	0,3	2,0	0,3	2,6	1,1	0,3

Tabel 3. Holdning til håndtering af levevilkår for de fattigste (i procent)

En ugandisk finansrådgiver sætter det på spidsen: “In Africa, it is difficult to find countries to support where governments are really working for the people – donors need to think through if they want to be with the elites or with the people ... Donors need to find a way to be friends with the governments without abandoning the people” (personlig samtale, 13. januar 2024).

Der synes at være opbakning til formålet med at støtte menneskerettigheder og governance. Faktisk giver ledere i OECD DAC’s (2023) undersøgelse udtryk for bekymring for, om den nye geopolitiske konkurrence om Afrika kan betyde, at menneskerettigheder, governance og hensyn til landenes befolkninger kommer i anden række, efter vigtigheden af at etablere gode bilaterale relationer. Samtidig giver enkelte dog udtryk for en skepsis til effekten af governance-bistand: ”Donors shouldn’t push for public accountability in Uganda, because they will fail” (Ugandisk finansrådgiver, personlig samtale, 13. januar 2024).

Man er altså splittet i forhold til governance-formålene med bistanden. På den ene side er man bekymret for, at de nye strategiske interesser gør, at afrikanske befolkningers rettigheder glemmes, og på den anden side ved man, hvor svært det er at gennemføre governance-programmer, så de virker.

Flere af de interviewede fraråder direkte overførsler til afrikanske regerings offentlige budgetter men nævner muligheden for at samarbejde med grene af regeringen, der kan fungere. I Uganda nævnes for eksempel kapacitetsopbygning af lokalregeringer på sundhedsområdet eller på vandområdet. I Etiopien nævnes the Agricultural Transformation Agency (som Danmark allerede har et samarbejde med) (etiopisk forsker, personlig samtale, 18. januar 2023). Også civilsamfundsstøtten bliver nævnt, men også her giver flere af de interviewede udtryk for, at man nøje bør vurdere partnerne, da civilsamfundsorganisationer også kan have problemer med korrupsion.

De danske udviklingspolitiske strategier har de senere år været præget af den grønne omstilling og dermed et grønt udviklingssamarbejde på både reduktions- og tilpasningsområdet. Migration og bistand til skrøbelige stater og nærområder har også fyldt meget.

I Afrika ses disse områder nok som vigtige, men langt fra de vigtigste. Et spørgsmål fra Afrobarometer beder respondenterne udpege de vigtigste problemer eller udfordringer, deres land har. I Danmarks samarbejdslande er de helt overordnede prioriteter sundhed, vand, arbejdsløshed, håndtering af økonomien, uddannelse og kriminalitet og sikkerhed. Klima står meget lavt på listen (med 0,3 procent), og migration figurerer slet ikke.

Tabel 4. De otte vigtigste problemer i Danmarks samarbejdslande (i procent)

Problem	Gennemsnit
Sundhed	10,9
Vandforsyning	9,8
Håndtering af økonomien	9,3
Arbejdsløshed	8,9
Kriminalitet og sikkerhed	8,8
Uddannelse	7,8
Korrupsion	5,5
Elektricitet	4,9

Kilde: Afrobarometer, survey-runde 2021-2023.

Det ser ud til, at denne prioritering af problemerne afspejles hos statslederne. I hvert fald lægger Kenyas regeringsparti, United Democratic Alliance, og regeringskoalitionen i deres Kenya Kwanza-plan allermest vægt på økonomisk transformation, jobskabelse og udryddelse af sult (Kenya, 2022). Fødevarerproduktion og landbrugsindsatser vejer tungt. Ligeledes er den etiopiske regerings tiårsplan fokuseret på at udvikle bedre velfærd for befolkning-

gen, at have en sund markedsøkonomi og at fremskynde en strukturel transformation. Også for den etiopiske regering spiller landbrugssektoren en stor rolle (Ethiopia, 2021). Dette betyder selvfølgelig ikke, at det grønne område eller klima er ligegyldigt for disse lande, men blot at det, forståeligt nok, har en lavere prioritet i forhold til mere presserende problemer, som for eksempel den udbredte arbejdsløshed og fattigdom.

Migration figurerer som nævnt slet ikke blandt de prioriterede problemer. I Afrika har grænserne traditionelt været noget mere flydende end i Europa (Herbst, 2000). Folk har gennem historien flyttet sig hyppigt, og de grænser, der blev trukket af kolonimagten, har ofte splittet etno-regionale grupperinger ad. Det betyder også, at migration historisk set er forekommet mere naturligt og fortsat gør det. På grund af tørke, oversvømmelse og forskellige konflikter er der en stor stigning af migration i nogle lande, men det er altså ikke noget, der ses som et vigtigt problem blandt borgerne i almindelighed. Det er heller ikke noget, som fx Kenyas regeringsparti eller Etiopiens regering nævner i deres udviklingsplaner.

Adspurgt om emnet siger den interviewede ugandiske rådgiver, at støtten til flygtningelejre og lokalsamfundene lige omkring dem har en tendens til at skabe en skævhed, således at almindelige borgere, der ikke bor i nærheden af en flygtningelejr, føler sig forfordelt. Han formulerer det således: "Refugees and host communities are becoming small wealthier islands" (personlig samtale, policy-ekspert, 13. januar 2024).

Uanset om udviklingssamarbejdet drejer sig om klima, migration eller noget tredje, fremhæver flere, at pengene nemt risikerer ikke at nå borgerne: "Climate financing is risky because it could be financing the wrong channels" (interview, etiopisk forsker, 17. januar 2024).

De fleste giver udtryk for, at tilpasning til lokale prioriteter er centralt (OECD DAC 023 men også interviews). For eksempel siger en etiopisk forsker, at klima, "climate-smart agriculture" og grøn energi alle er vigtige temaer, men for at de kan være effektive, skal der først være fred. Derfor må man begynde med at se på udfordringerne her og nu, "on the ground", og have en politisk dialog om, hvordan man kan skabe fred.

OECD DAC's undersøgelse blandt afrikanske ledere understreger det samme: "The most influential and helpful donors were those that respected the self-determination of countries to set their own priorities, supported locally identified rather than externally imposed reforms, and ensured that their efforts are in step with those of other actors on the ground ... They most valued donors that adapted their strategies to fit local needs, for instance aligning efforts to the national development strategy" (OECD DAC, 2023: 216).

Konklusion

I dette lille bidrag har jeg afdækket holdninger til henholdsvis afsenderland, formål og instrumenter som de kommer til udtryk i holdningsundersøgelser i Afrika, blandt offentlige figurer i afrikanske medier, og blandt afrikanske akademikere og eksperter. I forhold til afsenderland synes EU at være noget mindre populær end USA og Kina. Særligt i Sahel og Mali er dette båret af en vrede mod Frankrig, men holdningerne afdækket i denne artikel viser også, at det ene ikke udelukker det andet. Afrikanske ledere vinder et større handlerum ved at diversificere antallet af partnere, og kontinentet er ikke bare en ressource, man kan konkurrere om. I forhold til formål er de mest populære donorer dem, der kan lytte til partnerlandenes behov og til en vis grad tilside-sætte egne interesser. Både Danmark og de andre skandinaviske donorer har her en styrke. Ovenstående analyse, giver mig anledning til at konkludere, at hvis udviklingssamarbejdet tilsidesætter afrikanske ønsker og behov, kan vi risikere at underminere en kapital, vi har bygget op over et meget langvarigt og loyalt udviklingssamarbejde. Nøglen til et effektivt og ligeværdigt udviklingssamarbejde synes at være en stabil, forudsigelig tilstedeværelse, der går balancegangen mellem politisk dialog om governance og fred og samtidig har befolkningerne som den klare modtager af bistanden. Hvis Afrikaplanen i højere grad bliver en udenrigs- end en udviklingspolitisk strategi, risikerer vi at miste den styrke, vi allerede har opbygget.

Referencer

- ACI (2023). The role of Nordic countries in EU-Africa dialogue – Commonwealth Africa
- Ayodele, Thompson, Franklin Cudjoe, Temba A Nolutshungu and Charles Sunwabe (2005). African Perspectives on Aid_ Foreign Assistance will not pull Africa out of poverty. 'The Cato Institute: Economic Development Bulletin. No 2, Sept 14, 2005.
- Bach, Christian Friis, Thorsten Borring Olesen, Sune Kaur-Pedersen og Jan Pedersen. *Idealer og realiteter. Dansk udviklingspolitik historie 1945-2005*. København:
- BBC (2018) John Magufuli: Tanzania prefers 'condition-free' Chinese aid - BBC News
- Bermeo, Sarah Blodgett, 2017, 'Aid allocation and targeted development in an increasingly connected world', *International Organization*, Vol. 71, pp. 735-766.
- Chatelot, Christophe (2023). Comment la France est devenue indésirable dans le Sahel. *Le Monde*, 03 Septembre.
- Doornbos, Martin (2001): "'Good governance': the rise and decline of a policy metaphor?" *The Journal of Development Studies*. Vol. 37, No. 6, pp. 93-117.
- Engberg-Pedersen, Lars and Adam Moe Fejerskov (2021). Danish Development Cooperation: Withering Heights. In Antoine de Bengy Pyivallée and Kristian Bjørnskov (eds) . *Do-gooders at the End of Aid: The Scandinavian Humanitarianism in the Twenty-First Century*. Cambridge. Cambridge Core Online access books. Cambridge University Press.
- ESI (2023). Competition intensifies for Africa's critical minerals (esi-africa.com)
- Ethiopia (2021). Ten Years Development Plan. A Pathway to Prosperity. 2021-2030. Federal Democratic Republic of Ethiopia. Planning and Development Commission.
- Grindle, Merilee S. (2004). Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 17, No. 4.
- Herbst, Jeffrey (2000). States and Power in Africa, Comparative lessons in Authority and control. Cambridge University Press.
- Jaeger, Kalila; Raimund Zühr, and Sheba George (2021). Stronger words, stronger policy: Modernizing language for contemporary conceptions of global development. Donortracker.org.
- Kamnitzer, Ruth (2023). 'It's a real mess': Mining and deforestation threaten unparalleled DRC wildlife haven
- Kenya (2022). The Kenya Kwanza Plan. The Bottom Up Economic Transformation

- Agenda, 2022-2027. Kenya Kwanza UDA Manifesto 2022.pdf (africacheck.org)
- Kjær, A. M., Pettersson, J., & Tjønneland, E. (2023). Scandinavia's choices of partner countries in Africa: Is the poverty criterion still dominant? I *Danish Foreign Policy Review 2023* (s. 116-145). DIIS - Danish Institute for International Studies.
- Kjær, Anne Mette (2022). The paradigm shift of Danish Development Policy 1990-2020. *Forum for Development Studies*.49: 3.
- Kjær, Anne Mette, Jan Pettersson, Elling Tjønneland, Marikki Karhu and Jari Lanki (2022). Diverging like mindedness? Development Policy Among the Nordics, *Forum for Development Studies*, 49:3, 319-344, DOI: 10.1080/08039410.2022.2120414
- Lancaster, Carol, 2007, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Mlaba (2021). 7 Leaders From Africa Who Are Leading the Charge Against COVID-19 Vaccine Hoarding (globalcitizen.org)
- Ndlovu-Gatsheni, Sabelo J. (2020). African Decolonization's Past and Present Trajectories
- OECD DAC (2023B). Debating the Aid system. Paris. Development Co-operation Report 2023: Debating the Aid System | en | OECD
- Pinto, Teresa Nogueira (2023). The U.S. strategy for Africa – GIS Reports (gisreportsonline.com)
- Prod'homme, Pierre (2022). Quelle stratégie pour la France en Afrique ? *Revue Défense Nationale*, 2023, HS 13, 375-94
- Riddell, Roger C. (2007). *Does Foreign Aid really work?*. Oxford University Press.
- Soulé, Floashadé (2020). 'Africa +1' summit diplomacy and the 'new scramble' narrative: recentering African agency. *African Affairs*. 119/477, 633-646.
- Sufoglu(2023). The Niger coup shows decreasing Western influence across West Africa (trtworld.com)
- Times of India (indiatimes.com) India opens 9 more embassies in Africa | India News - Udenrigsministeriet (2023). Regeringen. Udenrigs-og sikkerhedspolitisk strategi. Maj. Udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi 2023 (um.dk)
- UK (2023). International development in a contested world: ending extreme poverty and tackling climate change (publishing.service.gov.uk)