

AFRÍKA

SUNNAN SAHARA Í BRENNIDEPLI

Ritstjórar:

Jónína Einarsdóttir og Þórdís Sigurðardóttir



HÁSKÓLAÚTGÁFAN OG AFRÍKA 20:20

2007

Spor þróunar- samvinnu: orðræða og aðgerðir

Pórdís Sigurðardóttir

Í huga margra felur hugtakið þó fleira í sér og þá einkum ýmis siðferðileg markmið. Því er þannig oftast haldið fram að meginmarkmið með framlögum til þróunarmála sé að stuðla að auknum efnahagslegum og félagslegum jöfnuði í heiminum og draga úr örbirgð.

En hvers vegna er svo mikið misvægi milli markmiða um betri heim og þess veruleika sem stöðugt vinnur gegn því að markmiðin náist? Til að varpa ljósi á þessar áleitnu spurningar verður hér leitast við að skoða sögu orðræðunnar um þróun og þeirra þróunaraðgerða sem fylgt hafa í kjölfarið og hvernig þær hafa sett spor sín á sögu Afríku sunnan Sahara síðustu áratugina.

Orðræða um þróun í sögulegu ljósi

Þróunarhugtakið er sprottið upp úr hugmyndafræði upplýsingastefnunnar og kristallast í hugtakinu framfarir og fleiri skyldum hugtökum eins og skynsemi, siðmenningu og nývæðingu. Segja má að í þróunarsamhengi sé hugtakið þróun oftast notað sem samheiti yfir skipulagðar, félagslegar og efnahagslegar breytingar. Hugmyndafræðilegur bakgrunnur hugtaksins hefur breyst í tímans rás, frá þróunarhyggju 19. aldar til hugmynda um nývæðingu og sjálfbæri. Þó er það sameiginlegur þráður að byggja skuli á reynslu vestrænna ríkja.

Þegar fjallað er um þróun og þróunarsamvinnu kemur Afríka fljótt upp í hugann. Saga þessarar fátækustu álfa heims hefur verið harla áfallasöm síðustu áratugi og í upphafi nýs árþúsunds, eftir meira en hálfrar aldar reynslu af þróunaraðgerðum, er hún fátæk sem aldrei fyrr. En hvað er þróun? Því er stundum haldið fram að kjarninn í hugtakinu sé einfaldlega trúin á heimsmarkaðsvæðingu og hagvöxt sem undirstöðu framfara. En

Orðræða um þróun á upphaf sitt að rekja til eftirstríðsáranna á fimmta áratug síðustu aldar jafnt í fræðilegu, stjórnsýslulegu og pólitísku samhengi. Upphafið er stundum rakið til ársins 1949 þegar Truman, forseti Bandaríkjanna, ýtti úr vör áætlun til stuðnings efnahagslega „vanþróaðri“ svæðum. Ætlunin var ekki síst sú að skapa mótvægi við sósíalisma fyrir löndin í suðri sem þá voru óðum að öðlast sjálfstæði. Fyrstu stofnanirnar, sem fengu það hlutverk að hrinda af stað og hafa umsjú með þróun, voru settar á stofn á fimmta og sjötta áratugnum. Meðal þeirra mikilvægustu voru frá upphafi Alþjóðabankinn, Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn, Þróunarstofnun Sameinuðu þjóðanna og fleiri undirstofnanir Sameinuðu þjóðanna og því næst þróunarstofnanir einstakra iðnríkja.

Sú hugmynd var og er að einhverju leyti enn ríkjandi að fátæk ríki þróuðust einfaldlega með því að taka upp efnahags- og stjórnmálakerfi Vesturlanda og til að stuðla að því þyrfti að dæla inn í þau fjármagni og þróunaraðstoð. Þrískipt heimsmýnd eftirstríðsáranna var grundvölluð á flokkun í fyrsta heiminn, sem vísaði til nývæddra, þróaðra markaðssamfélaga í vestri, annan heiminn, sem vísaði til sósíalísku landanna í austri og þriðja heiminn, „vanþróuðu“ löndin í suðri, sem var eins konar afgangsflokkur. Einkum var greint á milli þriðja heims landa eftir því hvernig þau skipuðu sér í bandalög með annaðhvort vestur- eða austurblokkinni. Þetta fyrirkomulag, sem var þýðingarmikið fyrir sköpun og skipulagningu hinna hnattrænu tengsla í marga áratugi, hófst þannig sem pólitískt útspil. Markmiðið var að stilla fram hugmyndafræðilegum ágreiningi og litið var á kapítalisma og sósíalisma sem tvær ólíkar þróunarstefnur. Sósíalisminn var gagnrýni á og beint gegn kapítalískum framleiðsluháttum og stéttaskiptingu en samkvæmt honum var ekki dregið í efa að nývæðing og þróun væru jafngildar. Frá báðum sjónarhornum var litið á þróun fyrst og fremst sem línulegt ferli þar sem land þróast frá vanþróun – þar sem sett er jafnaðarmerki við hefðbundnar stofnanir og gildi – til þróunar, þ.e. í átt að nývæddu, röklegu og iðnvæddu samfélagi sem er grundvallað á vestrænu líkani landanna í norðri.

Ofangreindur skilningur á þróun á rót sína að rekja til sósíal-darvínisma 19. aldar og er í sjálfu sér harla líkur þeirri útgáfu sem fræðimenn nývæðingarkenninga sköpuðu á eftirstríðsárunum. Ein mikilvægasta nývæðingarkenningin frá þeim tíma var sett fram af Bandaríkjamanninum Walt W. Rostow sem vann að kenningum sínum á tíma þegar mikil bjartsýni var ríkjandi vegna efnahagslegrar uppsveiflu á heimsvísu. Bók hans *The Stages of Economic Growth: A Non Communist Manifesto*, sem kom út árið 1960, fangaði kjarnann í hugsun samtíma hans um



Búferlaflutningar wúdabea hirðingja í Níger.
Ljós.: Kristín Loftsdóttir

hvernig hin fátæku svæði heimsins gætu nývæðst. Samkvæmt kenningu Rostows ganga öll samfélög í gegnum fimm grunnfasa efnahagslegrar þróunar frá hefðbundnum einkennum til þess sem hann kallaði þroski. Fyrstu tveir fasarnir fela í sér hreyfingu frá hefðbundnum sjálfsþurftarhagkerfum til útbreiðslu peningahagkerfa. Í þriðja fasanum, flugtakinu, komast á markaðstengsl. Síðustu tveir fasarnir lýsa stigbundinni þroskun hagkerfisins, þar sem samfélagið einkennist af sérhæfingu og tileinkun alþjóðlegra viðskipta, og þeim lýkur með háþrúðu neytlusamfélagi í anda vestrænna samfélaga.

Fasakenning Rostows var sett fram til að skapa mótvægi við boðskap marxismans um að rök sögunnar séu hliðholl hinum kúguðu og fall kapítalismans sé þess vegna óhjákvæmilegt. Rostow leiddi rök að því að horfur kapítalismans væru góðar í fátækari hlutum heimsins en aðeins þyrfti að flýta fyrir þróuninni. Kenning hans er í anda formgerðarkenninga um nývæðingu samfélagsins sem voru ríkjandi innan félagsvísinda á þessum tíma, ekki síst kenningar félagsfræðingsins Talcot Parsons. Samkvæmt Parsons stefnir öll samfélagsleg þróun í átt til stöðugt öflugri aðgreiningar, sérhæfingar og margþættingar sem tjáð er í hugtakinu nývæðing. Nývædd samfélög einkennast af þáttum eins og sérhæfingu vinnuafsisins, árangursbundinni áhugahvöt einstaklinganna, samkeppnisumhverfi í framleiðslu og viðskiptum, sveigjanlegum samskiptakerfum, þróuðum menntakerfum og virkri þátttöku í stjórn málum.

Með því að leggja ofangreindar þróunarkenningar til grundvallar mátti líta svo á að fátæk þróunarlönd væru stödd einhvers staðar á milli póllanna tveggja, þ.e. hinna hefðbundnu og einföldu samfélagsgerða annars vegar og hinna nývæddu hins vegar. Röksemdafærslan var einföld. Vestrænu ríkin höfðu náð árangri vegna þess að þau höfðu útilokað hefðbundna þætti úr samfélagsgerð sinni í þágu þróunar og nývæðingar. Það var auðvelt að finna næg rök fyrir óhagstæðum samamburði hinna „vanþróaðri“ samfélaga í suðri við „framsækin“ samfélög í norðri. Segja má að þróunarstarfinu hafi verið hrint úr vör með það að leiðarljósi að endurskipuleggja þau samfélög sem væru skemmra komin á þróunarbrautinni.

Enn ein kenning, sem fékk byr undir báða vængi á fyrstu áratugum þróunaraðstodar, á rætur að rekja til hagfræðingsins John M. Keynes. Kenning hans er eldri og sett fram í öðru samhengi en kenning Rostows, eða í kreppu fjórða áratugarins. Keynes færði rök fyrir því að ef markaðskraftarnir léku lausum hala leiddi það til stöðugt ofsafegnari upp- og niðursveiflna í hagkerfinu. Þannig gætu félagsleg, efnahagsleg og pólitísk kerfi iðnríkjanna ekki staðist til lengdar án ríkisafskipta. Keynes taldi ekki æskilegt að markaðurinn fengi að stjórna sér algerlega sjálfur en áleit að vöxtur myndi vera stöðugri og koma fleirum að gagni með vissri ríkisstýringu. Hugmynda í anda kenninga Keynes fór að gæta við skipulagningu þróunaraðstodar og annarra afskipta á alþjóðavettvangi. Marshall-áætlunin, sem hafði stuðlað að enduruppbyggingu evrópsks efnahagslífs eftir síðari heimsstyrjöldina með góðum árangri, var notuð sem fyrirmynd þegar athyglinni var beint að fátæku löndunum í suðri. Áhersla var lögð á efnahagslífið og flestar þróunarstofnanir studdu þjóðhagslega áætlanagerð og ríkisafskipti af efnahagslífinu. Þessi stefna var ríkjandi í hugmyndafræði þróunarmálanna næstu tvo áratugi.

Það var ekki fyrr en á sjöunda áratugnum að þróunarlíkön sem hér hefur verið lýst urðu fyrir verulegri gagnrýni. Fræðimenn frá Rómönsku-Ameríku settu fram hugmyndir með nýju sjónarhorni á þróun og hefur sú nálgun verið kölluð tengslaskólinn. Kenningin er í eðli sínu strúktúralistísk en undir talsverðum marxískum áhrifum. Einn þekktasti fulltrúi þessarar nálgunar er André Gunder Frank. Hann lagði áherslu á að til að skilja þróun og vanþróun yrði að skoða söguleg tengsl milli svæða sem hann kallaði kjarna- og jaðarbyggðir. Grunnurinn í röksemdafærslu hans var að kapítalisminn væri grundvallaður á ójöfnum skiptum sem þýddi að verðmæti flyttust frá jaðarbyggðum til kjarnabyggða. Vanþróun ætti því ekki rót að rekja til stöðunar eða skorts á þróun eða nývæðingu, heldur væri um að ræða sérstaka birtingarmynd þróunar sem ætti sér sögu-

legar rætur og hefði skapast vegna nýlendutengslanna. Egyptinn Samir Amin er einn helsti fulltrúi tengslastefnunnar í Afríku og lagði hann ríka áherslu á að stjórnvöld fátækra landa yrðu að brjóta þau tengsl sem halda jaðarsvæðunum föstum í greipum ósjálfstæðis og standa fast á kröfunni um sjálfstæða þróun í suðri. Þróuðu löndin græddu á óréttlátri verslun því fátæk lönd flyttu út ódýra hrávöru þar sem notað væri ódýrt vinnuafl og keyptu síðan hátækni dýru verði þar sem vinnuafl væri betur borgað.

Með tengslakenningunni var röngunni snúið út á nývæðingarhugmyndunum. Tengslin við hinn kapítalíska heim urðu ástæða vanþróunar, ekki lausn hennar. Með röksemdafærslu tengslakenninganna fékkst aukinn skilningur á því hvernig hagkerfin í suðri höfðu þokast út á jaðarinn og ljóst varð að söguleg ferli eiga sinn þátt í tilurð fátæktar og ósjálfstæðra hagkerfa. Tengslakenningin hefur þó verið harðlega gagnrýnd, m.a. af marxistum sem töldu hana leggja of mikla áherslu á átök svæða, þ.e. baráttu þriðja heimsins við þann fyrsta, fremur en stéttabaráttu. Kenningin var mjög empírísk og lagði áherslu á ytri áhrifaþætti fremur en félags- og menningarlega þætti. Á sama hátt og í ríkjandi þróunarlíkönum var lögð megináhersla á hagkerfið og framkvæmdagetu ríkisins og ráðandi stétta til að kalla fram breytingar. Ekki tókst að storka ríkjandi hugmynd um að unnt væri að setja jafnaðarmerki milli þróunar, nývæðingar og vesturs. Umræðan endaði í öngstræti.

Á níunda áratugnum urðu nýfrjálshyggjukenningar ráðandi innan þróunargeirans. Til marks um það fékk Alþjóðabankinn m.a. aukið vald til að grípa inn í skuldsett hagkerfi í suðri. Hraður hagvöxtur í svonefndum nýiðnvæddum ríkjum í Asíu, ásamt versnandi ástandi í mörgum öðrum þróunarlöndum, áframhaldandi hnattvæðing fjármagnsins og fall áætlunarbúskaparins í austanverðri Evrópu stuðlaði að því að þessar kenningar urðu áhrifamiklar. Undirstaða frjálshyggjunnar er að vöruskipti skapi verðmæti og að viðskipti (þ.á m. alþjóðleg viðskipti) grundvallist á hlutfallslegum ávinningi. Í nýfrjálshyggjunni leika markaðstengslin aðalhlutverkið en þó er viðurkennt að nauðsynlegt sé að opinberi geirinn hafi umsjón með vissum aðgerðum. Nýfrjálshyggjan viðheldur nývæðingarsýninni á þróun og sér hana sem einsleitt og að mestu leyti efnahagslegt fyrirbæri sem stýrist af algildum lögmálum þar sem allt byrjar og endar með markaðinum. Nálgunin er hins vegar ekki vel til þess fallin að fást við starfsemi sem á sér stað utan við markaðinn, t.d. sjálfsþurftarbúskap og ólaunuð störf en slík starfsemi skiptir víða verulegu máli fyrir afkomu fólks, ekki síst í fátækari löndum heimsins.



Konur frá Burkina Faso vinna við stallagerð til að draga úr jarðvegsfoki.
UN Photo/John Issac

Spurningin um að hve miklu leyti þróun byggð á markaðstengslum sé nægilega sjálfbær hefur verið eitt helsta áhyggjuefni talsmanna nývæðingarhugmynda. Ýmsar síðferðilegar spurningar hafa vaknað um hvaða afleiðingar slík þróun hafi fyrir fólk og umhverfi þess. Í skýrslu hinnar svokölluðu Brundtlandnefndar, *Our Common Future*, var sjálfbær þróun skilgreind sem „þróun sem mætir þörfum samtíðarinnar án þess að skerða möguleika kynslóða framtíðarinnar til að mæta sínum þörfum“ (1987, 43). Allt frá því að skýrslan kom út hefur athygli verið beint að því hvort og að hve miklu leyti efnahagsleg markmið eigi að hafa forgang umfram verndun umhverfis. Sjálf hugmyndin um sjálfbæra þróun byggist á þeirri skoðun að hlúa beri að hagvexti án þess að ganga um of á náttúruauðlindir og umhverfi. Áhugi fyrir umhverfismálum hefur aukist samhliða áhyggjum af öðrum skuggahlíðum þróunar, svo sem miklum efnahagslegum ójöfnuði, skorti á mannréttindum og kynbundinni mismunun á kostnað kvenna. Ítrekað

hefur verið sýnt fram á að hagvöxtur tryggir ekki endilega aukna félagslega velferð og þess vegna hefur í vaxandi mæli verið lögð áhersla á að bæta félagslegum markmiðum inn í stefnumótun þróunarstofnana, þ.á m. Alþjóðabankans. Skilgreining á sjálfbærni hefur á seinni árum verið víkkuð út og nú er það almennt viðurkennt innan þróunarstofnana að þróun verði bæði að vera félagslega og umhverfislega sjálfbær. Innan nývæðingarlíkananna hefur þetta aðeins átt sér stað upp að vissu marki og er hagvexti enn gjarnan stillt upp sem mikilvægasta mælikvarðanum á lífskjaraþróun.

Sjaldan er sett spurningarmerki við það markmið að gera heiminn nývæddan og vestrænan. Spár nývæðingarkenninga um framvindu þróunarferilsins hafa að mörgu leyti ekki ræst og kenningarnar hafa heldur ekki megnað að bjóða upp á aðgerðir sem tryggja bættu afkomu fátækasta hluta íbúa suðursins. Hugmyndin um að vestrænt samfélag sé fyrirmynd í hnattrænni þróun hefur vissulega mætt gagnrýni. Gagnrýnin kemur úr mörgum áttum: frá fræðimönnum, gagnrýnisröddum innan þróunargeirans og ýmsum baráttuhópum. Á Vesturlöndum hafa andþróunarsinnar unnið að því síðan á áttunda áratugnum að móta gagnrýni á hugtakið þróun. Mótmælin beinast ekki síst að kröfunni um algildingu nývæðingar og hinu þjóðhverfa sjálfsöryggi ráðandi þróunarkenninga og þróunarstarfs. Ofuráhersla orðræðunnar á þekkingu, eins og hún er skilgreind á Vesturlöndum, er gagnrýnd og sökuð um að hafa þagggað niður í þekkingu heimamanna. Þar með sé viðhaldið ósjálfstæði þjóðfélaganna í suðri gagnvart sérfræðiþekkingu þjóðfélaganna í norðri. Andþróunarsinnar kalla eftir nýjum hugmyndum um þróun og vilja draga fram í dagsljósið áður þöglar raddir eða þekkingu. Það þurfi að taka til greina og meta að verðleikum fjölbreyttar túlkanir og lausnir á þróunarvandamálunum.

Einn af leiðandi andþróunarsinum er Arturo Escobar sem hefur haldið því fram að orðræðan um þróun sé árangursríkt gangverk sem nýtist norðrinu til að hafa stjórn á suðrinu. Samkvæmt honum er tilkoma orðræðunnar tengd sögulegum aðstæðum, svo sem breyttum, hnattrænum tengslum eftir síðari heimsstyrjöldina, sjálfstæði nýlendnanna, kalda stríðinu, þörf kapitalismans á að finna nýja markaði og trúnni á vísindi og tækni norðursins. Þeir sem starfa innan þróunargeirans taki þar með þátt í því að viðhalda þessum valdatengslum jafnvel þótt þeir telji sig vera að vinna að því að skipta auðæfum heimsins með jafnari hætti. Samkvæmt andþróunarsinum styrkir orðræðan um þróun ríkjandi valdatengsl, endurskapar sjálfsmýnd hinna fátæku og grefur undan sjálfstæði þeirra. Undir-

staða þessa sjónarhorns er að þróunaraðgerðir skapi tiltekinn veruleika á kostnað annarra, jafnvel þótt það sé ekki meðvitað. Frá þessu sjónarhorni eru þróunaraðgerðirnar dregnar sjálfar inn á sviðið sem hluti vandans og það hefur eflaust sitt að segja um að andþróunarsinnar hafa ekki haft mikil áhrif innan þróunargeirans.

Íbúar suðursins hafa glímt við margvísleg vandamál í gegnum tíðina og sú reynsla hefur vissulega skapað grundvöll fyrir ýmiss konar sjónarhorn heima fyrir. Viðvarandi fátækt mitt í vaxandi ríkidæmi, umhverfisvandamál o.s.frv. hafa átt sinn þátt í að skapa spennu og árekstra. Slík vandamál geta viðteknar þróunarkenningar ekki skýrt með fullnægjandi hætti en ýmislegt bendir til að þróunaraðgerðirnar hafi stundum átt þátt í að skerpa þessar andstæður.

Þróunarstarf og áhrif þess: bjartsýni í byrjun (1950-1980)

Flest lönd í Afríku sunnan Sahara öðluðust sjálfstæði á árunum milli 1960 og 1980. Helstu einkenni þessara ríkja voru einhæf framleiðsla á hrávörum, veikburða ríkiskerfi og mikil fátækt. Engu að síður voru væntingarnar miklar og leiðtogar Afríkuríkja vonuðust eftir skjótum efnahagslegum árangri. Sumir reyndu áætlanabúskap, aðrir markaðsbúskap en flestir áttu það sameiginlegt að leggja áherslu á iðnvæðingu, ríkisafskipti og aukna opinbera þjónustu og framkvæmdir. Markmið allra var nývæðing.

Áherslan á nývæðingu byggðist á væntingum um að mögulegt væri að endurtaka reynslu Vesturlanda án þess að eyðileggja menningarleg sérkenni Afríkuþjóða. Reiknað var með því að með nývæðingu gætu löndin nálgast félagslegan, pólitískan og efnahagslegan árangur landanna í norðri tiltölulega hratt. Þannig var vonast til þess að Afríkulöndin gætu notið þess besta bæði frá norðri og suðri. Leiðtogar nýfrjálsu ríkjanna voru því fullir af eldmóði er þeir hófust handa við uppbyggingarstarfið. Metnaðarfullum þróunarverkefnum var hleypt af stökkunum og loforð um mikla uppbyggingu á sviði atvinnumála, menntunar og heilbrigðis svifu yfir vötnunum. Á sjöunda áratugnum var þróun efnahagsmála almennt hagstæð á heimsvísu með vaxandi utanríkisverslun og örum hagvexti. Eftirspurn eftir vörum jókst og andrúmsloftið einkenndist af bjartsýni. Innan þróunarstofnananna ríkti einnig mikil bjartsýni og þær lögðu fram verulega fjármuni til stuðnings efnahagslegri uppbyggingu í Afríku. Stuðningurinn var gjarnan í formi tæknilegrar aðstoðar og fjármagns til margvíslegra fjárfestinga.

Ekki leið þó á löngu áður en í ljós kom að róðurinn yrði erfiðari en í fyrstu hafði verið talið. Ýmis utanaðkomandi áföll dundu á Afríkuríkin á áttunda ára-

ÞÓRDÍS SIGURÐARDÓTTIR

tugnum sem hófst með gríðarlegri hækkun olíuverðs. Mörg landanna reyndu að skjóta vandanum á frest með því að fá lán á alþjóðlega fjármálamarkaðinum. Undir lok áratugarins varð almenn niðursveifla í heimshagkerfinu, einkum vegna efnahagslægdar á heimsvísu annars vegar og aðhaldsaðgerða leiðandi iðnríkja hins vegar. Samtímis innleiddu iðnríkin tollamúra til að bæta samkeppnisstöðuna gagnvart ódýrari vörum úr suðri.

Bjartsýni sjöunda áratugarins þvarr og fátt benti til þess að það kreppuástand, sem skapast hafði, yrði skammvinnnt. Landbúnaðarframleiðslan hafði í langan tíma verið á niðurleið miðað við íbúafjölda í álfunni. Þær fjárfestingar, sem gerðar höfðu



Ungir kolanámumenn í Suður-Afríku.
UN Photo/P Magubane

verið til að nývæða atvinnuvegina, höfðu yfirleitt ekki skilað tilætludum árangri. Fjármunum hafði gjarnan verið varið í stór iðnaðar- og landbúnaðarverkefni, fyrir lánsfé, þar sem oft á tíðum hafði verið tekið takmarkað tillit til aðstæðna og getu skort til að aðlaga sig nýjum aðstæðum nægilega hratt. Margvísleg, stórtæk þróunarverkefni fóru að drabbast niður og hagnaður fjárfestinganna var í mörgum

tilvikum lítill sem enginn. Stöðugt fleiri vísbendingar gáfu til kynna ófullnægjandi árangur þróunarverkefna. Á sama tíma komu frekari upplýsingar fram í dagsljósið um að mikill meirihluti íbúa Afríku byggi við gríðarlega fátækt.

Á áttunda áratugnum kom fram hörð gagnrýni á hvernig miðstýrð, ofansækin verkefni hefðu ekki tekið tillit til aðstæðna þorra íbúa Afríku. Nývæðingar- aðgerðirnar þörfuðust fjármagns en þurftu ekki endilega mikið af ófaglærðu vinnuafli og voru þannig ekki vel til þess fallnar að skapa ný atvinnutækifæri fyrir þá fátæku. Þegar snemma á áttunda áratugnum fór að bera á þeirri gagnrýni að með þróunarúrreðum væri lögð of mikil áhersla á hagvöxt en of lítil áhersla lögð á tekjudreifingu. Þá varð sú gagnrýni háværarari að aðgerðirnar hefðu stuðlað að því að endurskapa ójafna valdadreifingu í afrískum samfélögum. Þróunarsérfræðingar byrjuðu því að endurskoða stefnumörkun sína og leita nýrra leiða við að leysa þau vandamál sem tengjast fátækt. Sumir bentu á að fátækustu ríkin tæku mjög takmarkaðan þátt í heimsmarkaðinum því framleiðsla þeirra væri einkum til sjálfsþurftar og fyrir heimamarkað. Því breytti það litlu fyrir þau að auðvelda aðgengi þeirra að heimsmarkaðinum. Aðrir lögðu áherslu á að taka tekjudreifingu inn í stefnumörkunina. Árið 1974 gaf Alþjóðabankinn út bókina *Redistribution with Growth* þar sem færð voru rök fyrir því að hagvöxtur myndi ekki gagnast meirihluta íbúa Afríku enda væru flestir þeirra að mjög litlu leyti aðilar að markaðskerfinu. Með áherslu á tekjudreifingu var viðurkennt að samfélög væru ekki einsleit og að stórir hópar fólks í fátækum samfélögum lifðu við óviðunandi kjör. Var lagt til að þróunaraðgerðir beindust að fátækum til að gefa þeim betri aðgang að verðmætaskapandi aðgerðum og auðlindum.

Ráðandi þróunarstofnanir brugðust við með aukinni áherslu á tekjudreifingu, atvinnu, næringu og velferð. Nú var sett á forgangslista að fátæk lönd framleiddu næg matvæli til eigin þarfa og lögð áhersla á að beina kröftunum að umbótum á lífskjörum fátækra. Einnig var lögð áhersla á nauðsyn þess að skilgreina og koma til móts við grunnþarfir fátækra.

Skuldakreppa og skipulagsbreytingar (1980-1990)

Í byrjun níunda áratugarins var efnahagsástand í ýmsum ríkjum Afríku orðið harla bágborið og þau voru hvert af öðru að sligast undan skuldum. Mörg þeirra brugðu á það ráð að leita til Alþjóðabankans og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins til að fá aðstoð við endurskipulagningu ríkisfjármálanna. Senegal var fyrsta Afríkuríkið sem fékk lán til skipulagsbreytinga frá Alþjóðabankanum árið 1979 en síðan fylgdu

þau eitt af öðru í kjölfarið og í lok níunda áratugarins hafði meirihluti Afríkurríkja fengið slík lán.

Í löndum, þar sem alvarlegur halli var á greiðslujöfnuði og stór skuldavandi, var ríkisstjórnnum ráðlagt að endurskipuleggja hagkerfi sín til að koma á stöðugleika og efla hagvöxt. Sjónum var beint að óheppilegum afleiðingum rangrar hagstjórnar, þ.e. innri ástæðum fyrir bágbornu ástandi hagkerfa landanna. Til að geta fengið lán urðu löndin að hrinda í framkvæmd umfangsmiklum, efnahagslegum umbótum sem lutu m.a. að því að gefa markaðskröftunum meira svigrúm og að gerðar voru kröfur um auknar útflutningstekjur og aðhald í notkun á erlendum gjaldmiðlum til að ráða bót á greiðslujöfnuðinum. Mikilvægustu þættir skipulagsbreytinganna voru gengisfellingar, ströng peningastefna, afnám efnahagshafta og minni afskipti ríkisins af efnahagslífinu hvað varðar ríkiseinokun, ríkisfyrirtæki og ríkisstyrki til atvinnuveganna.

Í fyrstu var litið á umræddar skipulagsbreytingar og aðgerðir til að koma á stöðugleika að mestu sem tæknilegar og ópólítískar. Búið var við því að þær myndu til lengri tíma litið gagnast öllum hópum þjóðfélagsins. Hagvöxturinn myndi seytla niður til hinna fátæku og neikvæðar afleiðingar á lífskjör íbúanna yrðu skammvinnar. Smám saman fjölgaði vísbendingum um að aðgerðirnar hefðu haft alvarlegri félagslegar afleiðingar en í fyrstu hafði verið búið við. Í mörgum tilvikum hafði verið nauðsynlegt að fella gengið til að styðja við framleiðendur útflutningsafurða, frysta laun, hækka verð á nauðsynjavörum, skera niður ríkisútgjöld, taka gjald fyrir skólagöngu og heilbrigðisþjónustu og hækka vexti. Þá komu í ljós minnkandi möguleikar fátækustu hópa þjóðfélagsins til að sjá sér farborða. Ekki reyndist heldur eins auðvelt að fá hagvaxtarhjólin til að snúast jafn hratt og sérfræðingarnir höfðu reiknað með. Ýmsar grunnhugmyndir að baki skipulagsbreytingunum reyndust vera of miklar einfaldanir, sérstaklega sýndi sig að of mikil tiltrú var á hinn veikburða einkageira Afríkurríkja og at-hyglin beindist ekki nægilega að mikilvægi stofnana ríkjanna. Raunin var sú að á níunda áratugnum hnignaði hagkerfinu víða í Afríku og almennt varð efnahagsástandið ekki betra en það hafði verið fyrir.

Framangreindar aðgerðir fólu í sér strangar kröfur um niðurskurð opinberra útgjalda og um að beina fjárfestingum inn á aðrar brautir, ekki síst frá þjónustu yfir til framleiðslugeira. Þannig þurftu heilbrigðis- og menntageirarnir að beita sparnaðaraðgerðum og ýmist innleiða eða auka þjónustugjöld. Mikill niðurskurður varð í þessum geirum í flestum löndum Afríku á níunda áratugnum.



Verslun í Kampala, Úganda.
Ljósma.: Gunnar Salvarsson

Óformlegi hluti vinnumarkaðarins, sem formlegar stofnanir samfélagsins hafa ekki stjórn á, óx aftur á móti víða á þessu tímabili, bæði í borgum og dreifbýli. Líta má svo á að slíkt sé til marks um versnandi atvinnuástand og dvínandi bjargræði hinna fátæku. Aðgerðirnar höfðu þannig ýmis ófyrirséð áhrif á kjör almennings vegna tekju- og verðlagsbreytinga, niðurskurðar í opinberum útgjöldum og breyttra atvinnuskilyrða.

Undir lok níunda áratugarins settu Alþjóðabankinn og Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn vaxandi gagnrýni vegna afleiðinga aðgerða þeirra á velferð hinna verst settu. Árið 1987 var gefin út skýrsla á vegum Barnahjálpar Sameinuðu þjóðanna (UNICEF), *Adjustment with a Human Face*. Samkvæmt skýrslunni, sem var byggð á rannsóknum í tíu löndum, voru teikn á lofti um að skuldakreppan og hinn efnahagslegi afturkippur, sem og hvernig tekist hafði verið á við hann, hefðu haft alvarlegar, félagslegar afleiðingar í för með sér. Ástandið hefði sums staðar ekki breyst til hins betra eða jafnvel versnað og fátækt væri að aukast og breiðast út. Barnahjálpin taldi vissulega þörf fyrir umbótaaðgerðir en gagnrýndi að félagslegar hliðar skipulagsbreytinganna fengju of lítið vægi og að við framkvæmd þeirra væri ekki tekið nægilegt tillit til djúpstæðra vandamála sem tengjast fátækt í Afríku og víðar. Skýrslan hafði mikil áhrif á að félagsleg sjónarmið voru tekin með í umræðuna.

Aukin gagnrýni leiddi til þess að Alþjóðabankinn og Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn urðu að endurskoða stefnu sína og bregðast við ásökunum um óheppilegar, félagslegar afleiðingar hennar. Farið var að skilgreina og leita uppi hópa sem sérstaklega urðu fyrir barðinu á umræddum aðgerðum til að koma til mótis við þá. Opnað var fyrir lánveitingar til félagslegra málaflokka og áhersla lögð á fjárfestingar í grunnmenntun og heilsugæslu. Á sama tíma hófu alþjóðlegar þróunarstofnanir að þrýsta á leiðtoga Afríku að horfast í augu við margháttadan fátæktarvanda landa sinna.

Afleiðingar af þróunarreynslu níunda áratugarins voru í stórum dráttum þær að félagslegir þættir komust aftur í sviðsljósið án þess þó að haggð væri við þeirri grunnhugmynd að nývæðing og hagvöxtur væru forsenda efnahagslegra og félagslegra framfara. Stofnanir Alþjóðabankans komu því með nýtt útspil, svokallaðar stefnuskýrslur í málum er varða baráttuna gegn fátækt, sem ríkisstjórnir hvers Afríkuríkisins af öðru komu sér óðara upp til að uppfylla skilyrði um áframhaldandi aðstoð frá þessum stofnunum. Á þessum tíma mætti þróunargeirinn mikilli gagnrýni heima fyrir og farið var að bera á aðgerðaþreytu sem lýsti sér í minnkandi framlögum til þróunarmála. Flestir, sem fylgdust með þessum málaflokki, töldu lítið hafa breyst til hins betra og að í Afríku sunnan Sahara væri ástandið verra en það hefði verið næstu áratugi á undan. Níundi áratugurinn fékk heitið „hinn glataði áratugur þróunar“.

Bætt stjórnsýsla og eftirgjöf skulda (1990-2000)

Þrýstingur á umbætur í stjórnsýslu Afríkuríkja varð eitt helsta stefnumál margra þróunarstofnana á síðasta áratug 20. aldar. Þessi áhersla átti m.a. rætur að rekja til þess að stjórnvöld landanna voru oft á tíðum vanbúin til að takast á við margháttuð verkefni og að aðhald frá almenningi skorti hvað varðar meðferð opinberra fjármuna. Nú var sjónum beint að mikilvægi þess að fyrir hendi væru virkar stjórnsýslustofnanir og skýrar leikreglur til að framfarir gætu orðið.

Landslag stjórn mála í álfunni var að taka á sig nýja mynd. Í þrjá áratugi höfðu einræðisherrar verið við völd í mörgum ríkjum og fæstir þeirra vildu gefa eftir völdin af fúsum og frjálsum vilja. Bylgja lýðræðishreyfinga fór um Afríku og almennar kosningar voru haldnar í hverju Afríkuríkinu á fætur öðru á fyrri hluta tíunda áratugarins. Efnahagslegar og pólitískar breytingar, sem þá voru að eiga sér stað á alþjóðavettvangi, höfðu vissulega mikið að segja um þessa vakningu en einnig aðstæður innanlands á hverjum stað, ekki síst vaxandi félagsleg neyð og



Skólustarf í Suður-Afríku. Annað þúsaldarmarkmiðið er að tryggja öllum börnum grunnskóla-
menntun fyrir árið 2015.
UN Photo/P.

áralöng reynsla íbúanna af slægum árangri stjórnvalda í efnahagsmálum. Samfara þessu jókst áhersla á mikilvægi lýðræðis og meira aðhalds frá almenningi í Afríku.

Það lá fyrir að á níunda áratuginum hafði ósjálfstæði Afríku aukist gagnvart þeim þróunarstofnunum sem veittu heimshlutanum aðstoð. Umræður um ýmis efnahags- og félagsleg vandamál þeirra landa, sem tóku við þróunaraðstoð, og leiðir til að takast á við vandamálin höfðu að miklu leyti verið á forsendum veitenda aðstoðarinnar. Þróunaraðgerðirnar höfðu gjarnan verið skipulagðar og framkvæmdar með takmarkaðri þátttöku frá fulltrúum viðtökulandsins og segja má að þróunarstofnanir hafi tekið yfir stjórn mála á mörgum sviðum. Innlendir stuðningur við aðgerðirnar var því ekki alltaf mikill, jafnvel þótt ríkisstjórnir Afríkuríkja væru hvorki efnahagslega né tæknilega beinlínis í aðstöðu til að setja sig gegn kröfum þróunarstofnananna.

Í kjölfar harkalegrar innri og ytri gagnrýni á þær skipulagsbreytingar efnahagslífs og hagstjórnar sem settar voru sem skilyrði lánveitinga og aðstoðar á níunda áratugnum endurskoðuðu Alþjóðabankinn, Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn og helstu tvíhliða þróunarstofnanir starfsaðferðir sínar. Trúin á markaðsöflin var vissulega enn fyrir hendi en sjónum var nú beint að því að uppfylla tiltekin skilyrði þannig

að markaðurinn fengi að njóta sín. Áhersla var lögð á góða stjórnslu og beina aðild heimamanna að stefnumótun og framkvæmdum. Því var farið að leggja áherslu á aðgerðir sem áttu að styrkja mannauð Afríkuríkja og gefa aukið rými fyrir ákvarðanatöku stjórnvalda og annarra hagsmunaaðila í viðtökulöndunum. Krafa um ábyrgð þeirra sem taka við fjárhagsaðstoð sem og sjálfbærni þróunaraðgerða, í þeim skilningi að þær gætu staðið undir sér til frambúðar, varð meginmarkmið í opinberu þróunarstarfi.

Enn eitt stefnumarkandi hugtak, sem fór að bera á um miðjan tíunda áratuginn, er samþætting. Það varð til sem svar við gagnrýni, bæði innan og utan þróunarstofnananna, þess eðlis að þróunarverkefni væru oft sundurlaus, einangruð og tilviljanakennd, kæmu að ofan og utan og tækju ekki tillit til allra hópa samfélagsins. Hugtakið kom upprunalega frá félagasamtökum og hópum sem börðust fyrir jafnrétti hverskonar en hefur síðan verið aðlagð að viðteknum viðmiðum í orðræðunni um þróun. Samþætting snýst í stuttu máli um að tekið sé tillit til mismunandi félagshópa í þróunarstarfinu og að þessir hópar hafi sjálfir mótandi áhrif á markmið, inntak, aðferðir og afrakstur starfsins.

Sjálfbær þróun, samþætting, þátttaka og eignarhald viðtakenda urðu leiðarvísar fyrir ríkjandi þróunarstefnu tíunda áratugarins. Grunnhugsunin var að aðgerðirnar yrðu að taka meira mið af aðstæðum ef þær ættu að skila tilætluðum árangri. Þróunarstofnanir sneru jafnframt margar hverjar baki við hefðbundinni verkefnaaðstoð og fóru að beina fjárstuðningi ýmist beint í ríkissjóð með fjárlaga-stuðningi eða í áætlanaaðstoð og stuðning við heila geira, t.d. mennta- og heilbrigðismál. Stjórnvöldum viðtökuríkja var í ríkara mæli ætlað að bera ábyrgð á öllum stigum áætlanagerðar og framkvæmda út frá þeirri grunnhugmynd að þróunarstarfið grundvallist á langtímamarkmiðum sem heimamenn setji sér sjálfir. Í sumum tilvikum var farið að veita lán og styrki á grundvelli fyrri frammistöðu og útkoman m.a. skoðuð út frá því hvernig til hefði tekist við að draga úr fátækt. Samtímis var áhersla lögð á stuðning við uppbyggingu stofnana viðtökuríkja til að þær yrðu betur í stakk búnar til að axla ábyrgð og takast á við margháttuð verkefni sem þeim væru falin.

Eftirgjöf skulda var annað mál sem lögð var vaxandi áhersla á. Línurnar voru lagðar með hinu svokallaða HIPC-átaki Alþjóðabankans og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins sem ýtt var úr vör árið 1996 og með því var ætlunin að ráðast kerfisbundið að vanda skuldugra og fátækra ríkja. Jafnframt voru settar fram kröfur um að þau ríki, sem þiggi aðstoð úr sjóðum, uppfylli ströng skilyrði um stjórn-

arfar, efnahagsstjórn og félagslegar umbætur. Langflest þeirra ríkja, sem fengið hafa aðild að HIPC-átakinu, eru í Afríku.

Hafa ber í huga að hin umfangsmikla endurskoðun sem varð á þróunarstarfi á tíunda áratugnum átti sér stað í kjölfar aðgerðaþreytu helstu iðnríkja í þessum málaflokki. Framlög til þróunarsamvinnu drógust saman á þessum síðasta áratug aldarinnar, sérstaklega á fyrri hluta hans. Trúin á þróunarsamvinnu fór þverrandi í iðnríkjunum og þróunarstofnanir sátu undir ámæli um að skila óviðunandi árangri. Tiltrú á stjórnvöldum Afríkuríkja dalaði líka og raddir um spillingu þeirra og skort á vilja til að takast á við þau vandamál, sem fylgja fátæktinni, urðu sterkari. Ofuráhersla á árangur þróunaraðstoðar leiddi til þess að stríðshrjáð ríki og þau allra fátækustu urðu fyrir verulegum niðurskurði aðstoðar þar sem þau voru talin ólíklegust til að nýta sér hana á viðunandi hátt.

Þróunarsamvinna á nýrri öld

Breytingar á vinnuaðferðum og nýjar nálganir eru stöðugt viðfangsefni í þróunarmálum. Nú er lögð áhersla á að styðja við stefnumörkun viðtökuríkja fremur en hefðbundin fjárfestingarverkefni. Sú aðferðafræði, sem mörkuð var í lok síðustu aldar, er enn í fullu gildi og þróunarsamvinna er mörkuð af alþjóðlegri skuldbindingu að taka þátt í baráttunni gegn fátækt. Trú á markaðsöflin til að kalla fram hagvöxt og skilvirkni er enn til staðar en samtímis er lögð áhersla á mikilvægi þess að byggja upp stofnanir og styrkja verksvið ríkisins.

Á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna haustið 2000 var samþykkt svokölluð þúsaldaryfirlýsing. Á grundvelli hennar voru sett fram átta þúsaldarmarkmið sem stefnt er að því að ná fyrir árið 2015. Í þessum markmiðum felst að draga úr örbirgð og hungri um helming, sjá til þess að öll börn fái tækifæri til að njóta grunnmenntunar, auka jafnrétti kynja, einkum er varðar menntun á öllum skólastigum og pólitíska þátttöku, draga úr ungbarna- og mæðradauda, vinna gegn sjúkdómum sem ógna mannkyni, eins og malaríu og alnæmi, vinna að umbótum í umhverfismálum, þ.m.t. fækka þeim sem hafa ekki aðgang að heilnæmu vatni, og loks að byggja upp hnattræna samvinnu um þróun. Önnur mikilvæg, alþjóðleg samþykkt var gerð á alþjóðaráðstefnu í Monterrey í Mexíkó árið 2002 þar sem samþykkt var að þróunarsamvinna skuli vera ein af grunnstoðum alþjóðlegrar samvinnu í baráttunni gegn fátækt og sjónum sérstaklega beint að fjármögnun þróunaraðgerða, bæði innanlands og á alþjóðavettvangi. Enn ein veigamikil, alþjóðleg samþykkt er Parísaryfirlýsingin sem



Höfuðstöðvar Sameinuðu þjóðanna í New York, Bandaríkjunum.
UN Photo

var undirrituð árið 2005 en í henni er lögð áhersla á samhæfingu aðferða og hagræðingu þróunarsamvinnu.

Nýjar rannsóknir gefa tilefni til nokkurrar bjartsýni og benda til jákvæðra tengsla milli þróunarframlaga og efnahags- og félagslegra framfara. Þegar vel er haldið á spöðunum gefi þróunarframlög viðtökuríkjunum svigrúm til að auka neyslu og fjárfestingar í samfélaginu og skapa grundvöll fyrir bættum lífskjörum til frambúðar. Framlöggin eru enn fremur mikilvæg hvað varðar stuðning við grunnþjónustu við almenning, ekki síst í heilbrigðis- og menntakerfum sem eru langtímafjárfestingar í mannaúði. Eins og dæmin sýna bitnar það einna harðast á þessum málaflokkum þegar þróunarframlög eru skorin niður.

Engar einfaldar lausnir

Óhætt er að segja að 20. öldin hafi verið tími þróunar og nývæðingar. Orðræðan um þróun er þáttur í þessu tímabili sem sagan hefur skapað og trúin á þróun og framfarir myndar grundvöllinn að þeim hugsunarhætti sem stýrt hefur þróunarstofnunum. Þeir sem hafa stjórnað orðræðunni hafa umlukið sig með sérfræðibekkingu og haft vald og myndugleika yfir íbúum Afríku sunnan Sahara í meira

en hálfra öld. Framsetning þeirra á Afríku hefur því haft mikil áhrif á hugmyndir um heimshlutann og sömuleiðis reynslu íbúanna.

Þróunarstofnanir hafa almennt stuðst við tæknilegar lausnir í stefnumótunum sínum og verið hið röklega samhengi milli áætlunar, framkvæmdar og árangurs. Þetta eru lokaðar og flóknaar stofnanir sem umlykja sig með ímynd um hlutleysi og sérhæfingu, jafnvel þótt oft eigi sér stað átök að tjaldabaki um markmið og leiðir. Oft er notast við tæknilegt og margrætt tungutak sem aðeins hinir „innvígðu“ skilja. Þetta getur aftrað samræðum milli þeirra „innvígðu“ og hinna „utanaðkomandi“ sem getur dregið úr möguleikum á tilætlunum árangri starfsins. Skortur á trausti, ekki síst til þess fólks sem þróunaraðgerðirnar beinast að, er vissulega vandamál í heimi þróunarstofnananna.

Stefnubreytingar hafa verið tíðar í þróunarmálum en í grunninn einkennist allt þróunarstarf af hugmyndinni um nývæðingu. Í Afríku er fátt sem bendir til að nývæðing, með tilheyrandi hagvexti, tækniframförum og vísindalegri rökhyggju, hafi megnað að bæta hag meirihluta íbúanna. Það er t.a.m. umdeilt hvort hin ýmsu afrísku samfélög sækist eftir nývæðingu eða framförum í vestrænum skilningi. Þau hafa ekki alltaf haft jákvæða reynslu af slíkum nývæðingaraðgerðum. Það eru engar einfaldar lausnir á þeim vandamálum sem afrísk samfélög eru að kljást við. Rannsóknir og reynsla af vettvangi hafa sýnt hve mikilvægt er að veita athygli hinu félagslega og menningarlega, margbreytilega umhverfi sem þróunarstarf fer fram í og þeim margvíslegu áhrifum sem það kallar fram. Til að komast hjá því að það kalli fram vítahring ósjálfstæðis og úrræðaleysis skiptir miklu að virða atorku og vilja heimamanna og tryggja að þeir eigi aðild að og taki þátt í áætlunum og aðgerðum. Það má a.m.k. binda vonir við að skilningur á þessu, ásamt viðurkenningunni á að þróun er flókið pólitískt fyrirbæri, stuðli að því að endurskapa og endurnýja þróunarstarfið þannig að það nýtist þeim sem því er ætlað, hinum fátæku, til bættrar afkomu.

Heimildir

- Amin, Samir (1974). *Accumulation on a World Scale: A Critique of the Theory of Underdevelopment*. New York: Monthly Review Press.
- Bruntland, Gro Harlem (ritstj.) (1987). *Our Common Future: The World Commission on Environment and Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Bøås, Morten og Desmond McNeill (2003). *Multilateral Institutions: A Critical Introduction*. London: Pluto Press.

- Chenery, Hollis o.fl. (1974). *Redistribution with Growth: An Approach to Policy*. Washington D.C.: World Bank.
- Cornia, Giovanni Andrea, Richard Jolly og Frances Stewart (1987). *Adjustment with a Human Face*. UNICEF, New York: St Martin's Press.
- Escobar, Arturo (1995). *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Frank, André Gunder (1967). *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*. New York: Monthly Review.
- Gardner, Katy og David Lewis (1996). *Anthropology, Development and the Post-Modern Challenge*. London: Pluto Press.
- Groves, Leslie og Rachel Hinton (ritstj.) (2004). *Inclusive Aid: Changing Power and Relationships in International Development*. London: Earthscan.
- McGillivray, Mark (2006). Aid Allocation and Fragile States. *WIDER Discussion Paper No 2006/01*. Helsinki: UNU-WIDER.
- Keynes, John Maynard (1960 [1936]). *General Theory of Employment, Interest and Money*. London: Macmillan.
- Parsons, Talcot (1948). *The Structure of Social Action*. New York: McGraw Hill.
- Pronk, Jan o.fl. (2004). *Catalysing Development? A Debate on Aid*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Rist, Gilbert (2002). *The History of Development*. London: Zed Books.
- Rostow, Walt Whitman (1960). *The Stages of Economic Growth: A Non Communist Manifesto*. Cambridge U.K.: Cambridge University Press.
- Stiglitz, Joseph E. (2004). *Post Washington Consensus*. USA: IPD Columbia University.
- Tarp, Finn (ritstj.) (2000). *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. London: Routledge.
- Þróunarstofnun Sameinuðu þjóðanna (UNDP) (2005). *Human Development Report 2005: International Cooperation at a Crossroads*. United Nations Development Programme.