



DANISH INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES
STRANDGADE 56 • 1401 COPENHAGEN K • DENMARK
TEL +45 32 69 87 87 • diis@diis.dk • www.diis.dk

IKKE-DAC DONORER I AFRIKA

Peter Kragelund

DIIS Working Paper no 2007/26

© Copenhagen 2007

Danish Institute for International Studies, DIIS

Strandgade 56, DK-1401 Copenhagen, Denmark

Ph: +45 32 69 87 87

Fax: +45 32 69 86 00

E-mails: diis@diis.dk

Web: www.diis.dk

Cover Design: Carsten Schiøler

Printed in Denmark by Vesterkopi as

ISBN: 978-87-7605-239-3

Price: DKK 25.00 (VAT included)

DIIS publications can be downloaded

free of charge from www.diis.dk

DIIS Working Papers • make available DIIS researchers' and DIIS project partners' work in progress towards proper publishing. They may include important documentation which is not necessarily published elsewhere • are published under the responsibility of the author alone • should not be quoted without the express permission of the author.

DIIS Working Paper serie om Finansiering af udvikling i Afrika

Denne serie af DIIS Working Papers er udarbejdet i forbindelse med udredningen om finansiering af udvikling i Afrika. Formålet med working papers er at etablere et overblik over de internationale analyser af forskellige finansieringskilder for herigennem at bidrage til grundlaget for de politiske og administrative beslutninger, der træffes i forbindelse med udviklingspolitikken og stimulere den danske debat om finansieringen af Afrikas udvikling.

Liste over papers i denne serie:

1. Kragelund, P. (2007) "Udenlandske investeringer og udvikling i Afrika" DIIS Working Paper 2007/5. Copenhagen: Danish Institute for International Studies.
2. Thygesen, T. og Hansen, P. (2007) "Remitter - Finansiering af udvikling i Afrika?" DIIS Working Paper 2007/6. Copenhagen: Danish Institute for International Studies.
3. Thygesen, T. og Jensen, M. Friis (2007) "Handel som kilde til udviklingsfinansiering – holder antagelserne om handelspolitisk "quick win" for Afrika?" DIIS Working Paper 2007/7. Copenhagen: Danish Institute for International Studies.
4. Kragelund, P. (2007) "Ikke-DAC donorer i Afrika" DIIS Working Paper 2007/26. Copenhagen: Danish Institute for International Studies.
5. Kragelund, P. (2007) "Innovativ finansiering af udvikling" DIIS Working Paper 2007/27. Copenhagen: Danish Institute for International Studies.

Jeg skylder Peter Gibbon og Ole Therkildsen, begge Dansk Institut for Internationale Studier, en stor tak for værdifulde kommentarer til en tidligere version af dette arbejdspapir. Eventuelle fejl og mangler er selvfølgelig mit ansvar.

Peter Kragelund, ph.d., er projektforsker ved indsatsområdet: Handel og udvikling, Dansk Institut for Internationale Studier

Indholdsfortegnelse

Akronymer.....	ii
Resumé.....	iii
Abstract.....	iii
1. Introduktion	1
2. Flere donorer – øgede transaktionsomkostninger?	4
3. Gruppe I: EU-lande, der er medlemmer af OECD	7
4. Gruppe II: OECD-lande, der ikke er medlemmer af EU	9
5. Gruppe III: Ikke-OECD EU-lande.....	11
6. Gruppe IV: Ikke-OECD, ikke-EU lande.....	12
6.1 OPEC-lande	13
6.2 Andre lande	16
6.2.1 Kina	19
6.2.2 Indien.....	29
7. Betydning for afrikanske bistandsmodtagere	32
8. Konkluderende bemærkninger	37
Referencer	39

Akronymer

ARV	Antiretroviral medicin
B	Bilateral
BADEA	Arab Bank for Economic Development in Africa
BNI	Brutto National Indkomst
DAC	Development Assistance Committee
ExIm Bank	Eksport-Import Bank
HIPC	Highly Indebted Poor Countries
HUN-IDA	Hungarian International Development Assistance
IsDB	Islamic Development Bank
IT	Informationsteknologi
ITEC	Indian Technical and Economic Cooperation
M	Multilateral
LDC	Least Developed Countries
MFA	Ministry of Foreign Affairs
MOFAT	Ministry of Foreign Affairs and Trade (Korea)
MOFTEC	Ministry of Foreign Trade and Cooperation (Kina)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OFID	OPEC Fund for International Development
OM	Overseas Mission
OPEC	Organisation of the Petroleum Exporting Countries
SCAAP	Special Commonwealth Assistance for Africa Programme
TA	Teknisk Assistance
TEAM-9	TechnoEconomic Approach for Africa-India Movement
TICA	Thailand International Development Cooperation Agency
UAE	Forenede Arabiske Emirater

Resumé

Dette arbejdspapir belyser konsekvenserne for bistandsmodtagerne i Afrika af genkomsten af ikke-DAC donorer i Afrika. Det gøres gennem en kategorisering af ikke-DAC donorerne, som påpeger ligheder og forskelle mellem donorerne, især hvad angår form, indhold, størrelse og modalitet. Papiret påpeger, at genkomsten af DAC donorer på den ene side vil øge pengestrømmen til Afrika, især til lande, der kun i begrænset omfang modtager DAC-bistand og at denne pengestrøm er tæt knyttet til handels- og investeringsstrømme. På den anden side vil den øgede mængde donorer øge transaktionsomkostningerne for modtagerne i Syd samtidig med at den i mange tilfælde vil modarbejde harmoniseringstendenser i bistanden.

Abstract

This working paper examines the consequences for the recipients of the return of non-DAC donors to Africa. It categorises non-DAC donors according to the form, content, size and modality of aid in order to reveal similarities and differences. On the one hand, the paper finds that the return of non-DAC donors *ceteris paribus* will increase the external financial flows to Africa. In particular, it will increase the flows to countries not targeted by the majority of DAC donors. Moreover, these flows are closely related to other financial flows, such as trade and investments. On the other hand, the paper finds that the return of non-DAC donors may conflict with plans to harmonise aid and will simultaneously raise transaction costs for the recipients.

I. Introduktion

Tilstedeværelsen af ikke-DAC donorer er ikke et særligt nyt fænomen¹: Det *særlige* består snarere i, at DAC donorer i en kort årrække især i 1990'erne var de altdominerende spillere i bistandsverdenen, hvor de tilsammen stod for op til 95% af verdens bistand (Manning, 2006: 371)². Det *nye* består således ikke i, at der findes ikke-DAC donorer, men at de igen er ved at blive en magtfaktor i bistandsverdenen, og at vi ved så lidt om, hvad de foretager sig og dermed, hvordan forskellige interessenter skal forholde sig til dem.

Dette working paper søger at belyse konsekvenserne for bistandsmodtagerne i Afrika af genkomsten af ikke-DAC donorer i Afrika. Bortset fra en oversigtsartikel om 'emerging donors' baseret på DACs estimer (Manning, 2006) findes der ikke nogen systematisk opgørelse af ikke-DAC donorenes bistand. For at belyse konsekvenserne af denne genkomst er det derfor vigtigt at fokusere på ikke-DAC bistands form, indhold, størrelse og modalitet. I dette paper gøres dette gennem en kategorisering af ikke-DAC donorerne, der har til formål at øge forståelsen af ligheder og forskelle mellem donorerne, og dermed øge vores viden om, hvordan denne bistand adskiller sig fra DAC donorenes bistand.

Begrebet 'ikke-DAC' donor er i dette working paper valgt frem for det mere trendy 'emerging donor' for at signalere, at mange af de donorer, der inkluderes i dette begreb, slet ikke er nye donorer, men har givet bistand i op til et halvt århundrede. De har rigtignok ikke været en del af bistandsdiskursen de seneste 10-15 år, enten fordi bistands strategiske rolle forsvandt med Murens fald, eller fordi de har fokuseret mere på intern vækst end på eksterne bistandsrelationer (Dauderstädt, 2002; Harmer & Cotterrell, 2005; Ping, 1999). Brugen af begrebet ikke-DAC donor er dog ikke uproblematisk: Ved at beskrive en gruppe donorer som alt det, der ikke falder ind under den dominerende gruppe (læs: DAC donor), signalerer man implicit en vis grad af homogenitet (i begge grupper), der ikke er tilstede. F.eks. er der betydelige forskelle i form og indhold af ikke-DAC donorenes bistand. Antalsmæssigt vil de fleste ikke-DAC donorer med stor sandsynlighed implementere DAC-lignende politikker inden for en

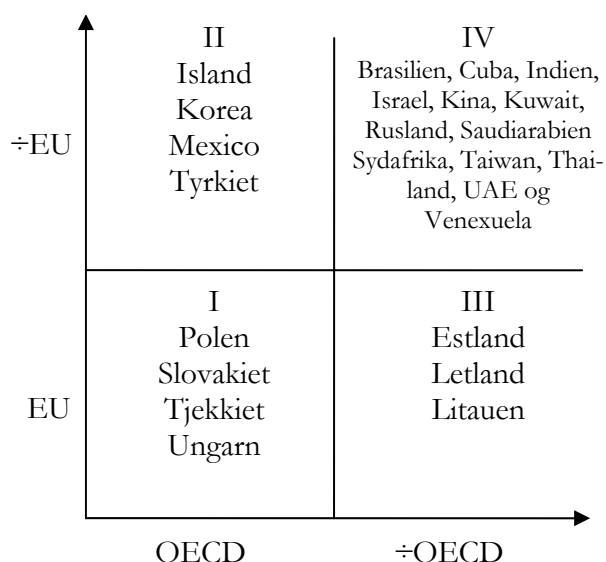
¹ Følgende 22 lande var i 2006 medlemmer af DAC: Australien, Belgien, Canada, Danmark, Finland, Frankrig, Holland, Grækenland, Irland, Italien, Japan, Luxemburg, New Zealand, Norge, Portugal, Schweiz, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tyskland, Østrig, og USA. Herudover er EU Kommissionen også medlem.

² Dette står i skarp kontrast til de knap to-tredjedele, som de nuværende DAC-landes bistand udgjorde af den samlede bistand i årene 1974-1978 (Manning, 2006: figure 1).

kort årrække, mens det er usandsynligt, at de største ikke-DAC donorer på kort sigt vil harmonisere deres bistand efter DACs principper.

To parametre adskiller gruppen af ikke-DAC donorer. Den første er deres *medlemskab af EU* som for det første må formodes at påvirke især den multilaterale bistand, der i høj grad kanaliseres netop gennem Den Europæiske Kommission. Herudover signalerer EU-medlemskabet et vist værdifællesskab, som i bistandssammenhæng må formodes at lægge sig tæt op af DACs normer, idet EU-landene udgør majoriteten af DAC medlemmerne (15 ud af 22). Endelig har EU-medlemmerne sat fremtidige mål for størrelsen af bistanden, som også vil påvirke de nye medlemmer, selvom de ikke er medlemmer af DAC. Den anden parameter er *medlemskab af OECD*³, som for det første signalerer et fællesskab omkring værdier som demokrati og markedsøkonomi, der dermed er centrale dele af udviklingsbistanden. For det andet bygger OECD på dialog og konsensus for at nå disse mål. Netop dialogen må formodes at bringe de otte ikke-DAC medlemmer af OECD tættere på de 22 DAC medlemmer. Ved at kategorisere ikke-DAC donorerne efter disse to parametre fremkommer der fire forskellige grupper ikke-DAC donorer (se figur 1).

Figur 1: Kategorisering af ikke-DAC donorer



³ Ud over de 22 DAC medlemmer (se fodnote 1) var følgende otte lande i 2006 medlemmer af OECD: Island, Korea, Mexico, Polen, Slovakiet, Tjekkiet, Tyrkiet, og Ungarn.

Gruppe I er medlem af såvel OECD som EU, *gruppe II* består af OECD-medlemmer, der ikke er medlemmer af EU, *gruppe III* er omvendt medlemmer af EU, men ikke af OECD. Endelig er *gruppe IV* kendetegnet ved hverken at være medlemmer af OECD eller EU.

Inden de enkelte grupper af ikke-DAC donorer gennemgås, er det værd at bemærke, at diskussionen om fremkosten af ikke-DAC donorer dels er knyttet til nogle overordnede forandringer i de finansielle transaktioner i verden, dels er knyttet til en diskussion af nødvendigheden af at forandre den eksisterende bistandsarkitektur.

Således er diskussionen om ikke-DAC donorer tæt forbundet med debatten om især asiatiske og østeuropæiske transitionsøkonomiers hastige vækst. Her er det vigtigt at holde sig for øje, at bistand kun er én af de måder, som disse økonomier påvirker den økonomiske og politiske situation på i Afrika. Pengestrømmene i forbindelse med handel og investeringer er langt større end bistandsstrømmene og må derfor formodes at have større indflydelse på modtagerregningerne i Syd end bistanden. Bistandens vigtighed skal dog ikke afskrives af denne grund: Især de nye asiatiske donorer bruger nemlig bistanden til at få adgang til markeder og råstoffer (Tjønneland, Brandtzæg, Kolås, & Le Pere, 2006).

Diskussionen om ikke-DAC donorerne er tillige tæt knyttet til debatten om fokus (lande, sektorer, mål mm.) i bistanden, der er tæt knyttet forståelsen af, at transaktionsomkostningerne øges i takt med, at fokus mindskes. Forholdet mellem stigning i antal donorer og øgede transaktionsomkostninger prøves i afsnit to, der argumenterer for, at relationen mellem de to forhold ikke er så enkel. Herefter gennemgår afsnit tre til seks de fire grupper af ikke-DAC donorer. Der fokuseres især på forskelle og ligheder i bistandsform, formål, lande- og sektorvalg og modalitet. Ikke alle donorer tildeles lige meget plads: Der er langt mere fokus på de donorer, der er mest forskellige fra DAC, har økonomisk og politisk betydning ud over bistanden, og som ikke kan forventes at komme til at ligne DAC donorer på kort sigt. Omvendt bliver der mindre plads til de donorer, der enten ligner DAC donorerne meget eller med stor sandsynlighed vil komme til at ligne dem på sigt. Slutteligt bliver ikke-DAC donorer uden interventioner i Afrika kun nævnt for sammenligningens skyld. På baggrund af såvel den teoretiske diskussion om transaktionsomkostninger som den empiriske analyse af 20 ikke-DAC donorerers aktiviteter i Afrika⁴ giver afsnit syv et bud på, hvilken betydning genkomsten af ikke-DAC donorer betyder i Afrika. Afsnit otte konkluderer working paperet.

⁴ 24 ikke-DAC donorer bliver gennemgået i dette working paper.

2. Flere donorer – øgede transaktionsomkostninger?

Debatten om ikke-DAC donorer er tæt knyttet til diskussionen om nødvendigheden af at ændre den nuværende bistandsarkitektur. Argumentet er, at flere donorer øger såvel fragmenteringen som kompleksiteten i bistandsarkitekturen. Dette gør det svært for traditionelle DAC donorer at koordinere bistanden. Genkomsten af ikke-DAC donorer øger dermed behovet for nye mekanismer til at dele og koordinere information om bistand (OECD, 2006). Tæt knyttet til denne frygt for øget kompleksitet og fragmentering i bistanden kan man spore en stigende bekymring for, at væksten i såvel antallet af donorer som i antallet af bistandskanaler kan medføre, at effektiviteten af bistanden minimeres. Årsagen skal ifølge både DAC donorer og forskere findes i de øgede transaktionsomkostninger, der pågår modtagerregeringerne ved at skulle forholde sig til flere donorer, flere metoder og flere krav. Således påpeger Acharya et al. (2006), at i perioden 1999-2001 havde de 22 OECD-donorer gennemsnitligt bistandsaktiviteter i 107 lande hver! Hertil kommer så de multilaterale institutioner og fremkomsten af stadig flere udviklings-ngo'er og vertikale fonde såsom 'Global Fund' og 'GAVI Alliance'. Der er intet, der tyder på, at dette tal er dalende, og ifølge Roodman (2006) er problemet i dag så slemt, at hvis ikke man i donorsamfundet får styr på denne vækst, så kan øget bistand betyde mindsket udvikling – ikke øget udvikling. Spørgsmålet er, om det er så enkelt.

Transaktionsomkostningsbegrebet refererede oprindeligt til omkostninger forbundet med virksomheders relationer til markedet, men er sidenhen blevet et centralt begreb inden for institutionel økonomi, hvor det bredt refererer til omkostninger forbundet med forskellige typer adfærd (køb, salg, skikke, korruption etc.), eller sagt på en anden måde: Omkostninger forbundet med tilstedeværelsen af institutioner. I direkte forlængelse heraf er der meget økonomisk litteratur i dag, der søger at afklare, hvordan forskellige typer institutioner påvirker omkostningerne i forbindelse med tilblivelsen af en bestemt vare eller serviceydelse.

Transaktionsomkostningsbegrebet har sneget sig ind i alle dele af samfundet og er nu blevet en aktiv del af donorerens vokabularium. Martens (2005) bruger endda dette teorikompleks til at argumentere for, at bistandsorganisationer i det hele taget eksisterer, og at der findes forskellige slags bistandsorganisationer for at reducere transaktionsomkostningerne i de interaktioner, de hver især står overfor. Uanset at bistandsorganisationerne således eksisterer qua transaktionsomkostningerne, bliver selvsamme bistandsorganisationer faktisk ofte beskyldt for at have for høje transaktionsomkostninger – og dermed være ineffektive (Munro, 2005).

Nedsættelse af transaktionsomkostningerne bliver således ofte anset som det fremmeste formål ved såvel harmoniserings- som tilpasningsøvelsen (Andersen & Therkildsen, 2007). Problemet ved denne diskussion er blot, at begrebet i bistandsverdenen bliver brugt uden at blive defineret og dermed kan inkludere alt eller intet (Acharya et al., 2006).

Såvel Acharya et al. (2006) som Andersen & Therkildsen (2007) har prøvet at råde bod på dette ved at kategorisere transaktionsomkostninger i hhv. direkte (relateret til såvel perioden op til interventionen, selve interventionen og tiden bagefter) og indirekte transaktionsomkostninger (omfattende omkostninger i forbindelse med eksempelvis uforudsigelighed med bistanden, med konsekvenser for andre dele af økonomien mm.). Denne øvelse bliver ikke forfulgt her. I stedet påpeges en række faktorer, der på én og samme tid påvirker transaktionsomkostningerne og komplicerer diskussionen om relationen mellem flere donorer og øgede transaktionsomkostninger.

For det første påvirkes transaktionsomkostningerne af bistandsmodaliteten. Projektbistand har i årevis været kendt for at lægge et enormt bureaukratisk pres på modtagerregeringerne (Morss, 1984). Koblet med det stigende krav til monitorering og evaluering af bistanden, hvor modtagerregeringen forventes at tage aktiv del i processen, øges dette pres yderligere, hvilket kan ses som en forøgelse af de direkte transaktionsomkostninger. Således er et af hovedargumenterne for de ændringer, vi har set i DAC-landenes bistandsmodalitet – fra projektbistand over sektorbistand mod budgetstøtte – netop at mindske transaktionsomkostningerne og dermed øge resultaterne af bistanden.

For det andet betyder ændringerne i bistandsmodaliteten ikke *per se*, at transaktionsomkostningerne nedsættes. Det betyder snarere, at de flyttes – væk fra decentrale enheder hen til linie-ministerier (sektorprogrammer) og især mod finansministeriet (budgetstøtte), som skal varetage forhandlingerne med de donorer, der giver budgetstøtte. Ironisk nok er det ofte i disse ministerier, at manglen på kapacitet er størst. Det kan altså være analytisk problematisk at diskutere transaktionsomkostninger i aggregerede termer. I stedet bør en tilbunds gående analyse inddrage lokale ændringer i transaktionsomkostninger.

For det tredje er der langt fra enighed om, hvilke transaktionsomkostninger der skal skæres ned på for at effektivisere bistanden. Set fra et donorsynspunkt er det vigtigt at fastholde dialogen med modtageren, kravet om monitorering, og evaluering for dermed at minimere de risici, der er forbundet med interventionen – især i den form for intervention, hvor donoren har mindst direkte styring, såsom budgetstøtte – også selvom det øger transaktionsomkostningerne. Omvendt er dialog, monitorering, og evaluering ikke nødvendigvis vigtigt for mod-

tageren, der gerne ser en reduktion af disse tiltag, som ofte anses for at være bureaukratiske (Andersen & Therkildsen, 2007). Misforholdet mellem, hvad der er vigtigt for hhv. donor og modtager, kan spores i afrikanske regeringslederes lovprisning af den effektivitet med hvilken f.eks. Kina giver bistand (Hilsum, 2006).

For det fjerde, og relateret til ovenstående, findes transaktionsomkostningerne på såvel donor som modtagerside. Det handler altså ikke kun om, hvor mange donorer/donorprogrammer hver modtager skal forholde sig til, men i lige så høj grad om hvilke transaktionsomkostninger donorerne har. De afgøres bl.a. af antallet af lande, som hver donor arbejder i; antallet af sektorer; antal målsætninger, som donororganisationen forfølger; antal målgrupper, som organisationen søger at ramme med sin bistand; og antallet af partnere, som organisationen samarbejder med.

Slutteligt er det ifølge Munro (2005) en fejlslutning at fastholde, at transaktionsomkostningerne er omvendt proportionale med bistandsorganisationernes grad af fokus på eksempelvis få lande. Det er mere frugtbart at anskue forholdet mellem fokus og transaktionsomkostninger som en u-formet kurve: For få interventioner skaber for lidt intern læring og for få synergieffekter mellem interventionerne, mens for mange små interventioner skaber høje transaktionsomkostninger.

Som det er fremgået af ovenstående, er det ikke muligt at påvise en direkte kausalitet mellem væksten i antallet af donorer og øgede transaktionsomkostninger for modtagerne. Alligevel peger litteraturen om knopskydning af bistandsinterventioner på en række forhold, der kan have interesse i forbindelse med ikke-DAC donorerne i Afrika. For det første tyder det på, at mange donorer, der gør brug af samme bistandsmodalitet i samme modtagerland, kan øge det bureaukratiske pres på en vis type institution. For det andet tyder det på, at en øget donorharmonisering kan mindske netop dette pres. For det tredje er det vigtigt at forholde sig til såvel donorerens landeknopskydning som til hvilke lande, der modtager broderparten af bistanden og dermed risikerer den største vækst i transaktionsomkostningerne.

3. Gruppe I: EU-lande, der er medlemmer af OECD

Gruppe I består af fire lande: Polen, Slovakiet, Tjekkiet og Ungarn (se tabel 1). Disse fire lande udgør en relativt homogen gruppe af donorer af geografiske såvel som af historiske årsager. De er således karakteriseret dels ved at have tidligere erfaringer som donorer (før Murens fald), dels ved at knytte en stor del af deres multilaterale bistand til EU-systemet. Der er dog også mange andre faktorer, der dels bringer dem sammen, dels adskiller dem fra DAC donorerne. For det første udgør bistanden stadig en meget lille del af disse landes økonomier. Bistandens relative størrelse ligger således et stykke under DACs bundpropper såsom Grækenland, USA og Portugal. Omvendt er der masser af god vilje at spore i gruppe I. De har således forpligtet sig til at nå EUs målsætninger om, at bistanden som minimum skal udgøre 0,33% / BNI i år 2015. På samme måde har de alle vist interesse i at tilpasse egne standarder til DACs standarder⁵. Derfor er retorikken i disse landes officielle bistandsprogrammer da også i overensstemmelse med DAC donorerne. Således påpeger tre ud af fire donorer, at det fremmeste *formål* med bistanden er at nå 2015-målene, mens den sidste donor bruger egne ord for at nå til nogenlunde samme resultat. At der er sammenfald mellem retorikken i gruppe I og i DAC er dog ikke underligt, i og med at visse DAC medlemmer såsom Canada har taget aktiv del i (gen)opbygningen af disse landes bistandsprogrammer.

Når retorikken skæres væk, er lighederne mellem gruppe I og DAC dog ikke helt så slående. *Formen* af bistanden er forskellig. Hvor DAC arbejder mod at afskaffe den bundne bistand er langt hovedparten af gruppe I's bistand bunden til køb af varer og tjenesteydelser i donorlandet. Ligeledes gives en del af lånene og kreditterne ikke på koncessionelle vilkår. På samme måde adskiller *bistandsmodaliteten* sig fra DAC donorerne. Hvor DAC donorerne kanalisere en stor del af bistanden gennem sektorprogrammer eller budgetstøtte, benytter gruppe I sig i udpræget grad af projektbistand – som oftest i form af teknisk assistance (TA).

⁵ En vigtig DAC-standard er definitionen af bistand, som ifølge DAC er gave eller lån til udviklingslande som er (1) foretaget af den officielle sektor, (2) med det formål at fremme økonomisk udvikling og velstand, (3) på koncessionelle betingelser, dvs. hvis det drejer sig om lån skal gaveelementet være på minimum 25%. Herudover inkluderer definitionen af bistand også teknisk assistance, men ekskluderer finansielle overførsler til militære formål.

Tabel 1: Gruppe I's bistand i 2005

	Polen	Slovakiet	Tjekkiet	Ungarn
Bistand (USD million)	205	56	135	100
%/BNI	0,07	0,12	0,11	0,11
Form	Gave, eksportkreditter, og stipendier	Gave, kreditter	Gave	Gavebistand og eksportkreditter. Bunden
Officielt formål	2015-mål	2015-mål	2015-mål: Udrydde fattigdom og bæredygtig udvikling	Social og økonomisk udvikling. Genskabelse af bilaterale relationer
Ansvarlig enhed	Development Co-operation Dept, MFA.	Slovakaid	Dept. of Dev. Cooperation and Humanitarian Aid, MFA	MFA implementeret af HUN-IDA
Multi (M) Bilateral (B)	M: 77% (EU 92%) B: 23%	M: 45% B: 55%	M: 52% (EU 87%) B: 48%	M: 37% ^a B: 63% (etniske ungare i nærømråder)
Landefokus	Afghanistan, Angola , Georgien, Irak, Moldova, Vietnam og Palæstina Små projekter: Cameroun, DR Congo, Kenya, Rwanda og Senegal	Fra 2006: Serbien og Montenegro, Kirgistan, Kasakhstan, Ukraine, Hviderusland, Kenya , og Sudan (tilsammen 19% af den samlede bistand)	Traditionelt: Balkan og Asien. Nu 8 prioritetslande (75% af total bistand), heraf to i Afrika: Angola (8%), Zambia (4%)	Partnerlande: Central- og Østeuropa + Vietnam, og Palæstina. LDC: Etiopien , Yemen, Cambodja og Laos
Udvælgelseskriterier	Især udenrigspolitiske og økonomiske prioriteter	Udenrigspolitiske prioriteter	Behov, absorptionskapacitet, medfinansiering, god regeringsførelse, og traditionelle diplomatiske relationer	Udenrigspolitiske og økonomiske prioriteter
Sektorer	Sundhed, uddannelse, vand og sanitet, miljø. Angola : sundhed og uddannelse	Kenya og Sudan : Infrastruktur, privatsektor, sundhed, uddannelse og energi	Miljø, industriel udvikling, landbrug, uddannelse og sundhed	Politisk og økonomisk transition, uddannelse, sundhed, landbrug og miljø
Modalitet	Projekter (TA) og humanitær bistand	Projekter (TA) og humanitær bistand	Projekter (TA), stipendier, humanitær bistand, og gælds-eftergivelse	Gælds-eftergivelse og projektbistand (TA)

Noter:

Hvis ikke andet er nævnt, er alle tal er fra 2005.

^a Baseret på 1999-tal (Kiss, 2002).

Kilder:

Baginski, 2002; Dauderstädt, 2002; Halaxa et al., 2002; IIR, 2006; Kiss, 2002; Krichewsky, 2003; Ministry of Foreign Affairs, 2005; OECD, 2006; Slovakaid, 2006.

Herudover er det vigtigt at påpege, at der er uoverensstemmelse mellem det overordnede formål med bistanden: udvikling hen mod 2015-målene og den udbredte brug af humanitær bistand. Skræller man det øverste lag af det officielle formål, tyder kombinationen af bistandsformen med landevalg og udvælgelseskriterier på, at udenrigspolitiske og økonomiske forhold styrer disse landes bistand snarere end altruisme. Således går langt størstedelen af bistanden til

det geografiske nærområde – i Ungarns tilfælde går den bilaterale bistand endda næsten udelukkende til etniske ungarere i lande, der grænser op til Ungarn – og kun en lille del til verdens fattigste lande, herunder Afrika, som modtager en meget lille del af gruppe I's bilaterale bistand (se tillige tabel 9).

Officielt peger disse donorer, der har haft omfattende bistandsprogrammer før 1989, på, at denne historik som både donor og sidenhen modtager af bistand er en ressource. De ønsker således at bruge egne erfaringer til at udvikle andre lande. Bortset fra i Ungarns tilfælde kommer dette forhold dog ikke frem i hverken sektorvalg eller udvælgelseskriterier.

4. Gruppe II: OECD-lande, der ikke er medlemmer af EU

Gruppe II er mere heterogen end gruppe I. Den består af så vidt forskellige lande som Island, Korea, Mexico og Tyrkiet (se tabel 2). Alligevel bliver de bundet sammen af deres medlemskab af OECD, der især giver sig udtryk i det fælles udviklingsmål: 2015-målene, som er centrale såvel i lande- som i sektorvalg. Således koncentrerer Island al sin bilaterale bistand på seks udviklingslande, hvoraf fire er afrikanske. Koreas bistand fokuserer på 18 prioritetspartnere, hovedsageligt i Asien, men er ellers kendetegnet ved at have bistandsaktiviteter i de fleste udviklingslande, herunder 42 lande i Afrika. Såvel Tyrkiet som Mexico koncentrerer deres aktiviteter i udviklingslande i nærområdet. På samme måde kanaliserer gruppe II bistanden mod enten sociale sektorer, såsom sundhed og uddannelse, eller sektorer, hvor de selv har stor erfaring. F.eks. giver Island over halvdelen af sin bistand til fiskeri og energi, Korea fokuserer på IT og landbrug, og Tyrkiet på infrastruktur og vand.

Selvom ikke alle donorer direkte beskriver bistandsformen tyder modalitet, sektorvalg, og udvælgelseskriterier på, at alle donorerne i gruppe II i vidt omfang benytter sig af bunden bistand, som enten kommer i form af gaver (Island), gave og lån (Korea og Tyrkiet), eller blandede kreditter (Mexico). Det er desuden værd at lægge mærke til, at denne gruppe, så vidt der har kunnet skaffes data herom, næsten udelukkende giver bilateral bistand. Bistanden går således tæt i spænd med de udenrigspolitiske prioriteter. Slutteligt er det bemærkelsesværdigt, at Tyrkiet som den eneste af de ikke-DAC donorer, som bliver gennemgået i dette papir, er ved at omlægge sin bistandsmodalitet fra projektbistand til sektorprogrammer.

Tabel 2: Gruppe II's bistand i 2005

	Island	Korea ^a	Mexico	Tyrkiet
Bistand (USD million)	27	752	19	601
%/BNI	0,18	0,10	0,003	0,17
Form	Gave	Gave (bunden) og koncesionelle lån	Blandede kreditter (bundne)	Gave, kreditter og lån
Officielt formål	2015-mål: Social og økonomisk udvikling	2015-mål, udbrede IT	2015-mål	2015-mål: Bygge bro mellem u- og ilande
Ansvarlig enhed	Icelandic International Development Agency under MFA	MOFAT gennem Korea International Cooperation Agency (gavebistand) og Export-Import Bank of Korea (lån)	Secretaría de Relaciones Exteriores og Ministerios de Finanzas y Hacienda Pública	MFA fordeler bistanden, mens TIKKA koordinerer mellem de enkelte enheder
Multi / bilateral	M: 26% B: 74%	M: 4% B: 96%	ND	ND
Landefokus	Malawi (25%), Mozambique (18%), Namibia (16%), Uganda (19%), Nicaragua og Sri Lanka	18 prioritetspartnere, hovedsageligt i Asien og Mellemøsten. Asien (33%), Mellemøsten og Nordafrika (40%) Latinamerika (6%) og Afrika (42 lande) (7½%). Heraf mest til Etiopien , Tanzania og Cameroun .	Latinamerika og Caribien	Asien (64%), Europa (15%), Mellemøsten og Nordafrika (13%) og Afrika (1%) (Etiopien og Sudan)
Udvælgelses-kriterier	Fattigdomskriterier + hvor Island kan bidrage mest med sin viden	Brug af egne erfaringer Udenrigspolitiske prioriteter	Udenrigspolitiske prioriteter	Udenrigspolitiske prioriteter
Sektorer	Sundhed (12%), uddannelse (13%), sociale (21%), og fiskeri (31%)	Sundhed, IT, uddannelse, og landbrug	Uddannelse, miljø, landbrug, sundhed, energi, og social udvikling	Uddannelse, sundhed, vand, infrastruktur, landbrug, og kultur
Modalitet	Projektbistand (TA) + Fredsbevarende operationer	Projekter (TA) udstyrsleverancer og frivillige I Afrika: frivillige (38%), TA (20%), udstyr (16%) og traineeprogram (10%)	Projektbistand	Projekter (TA), humanitær bistand → sektorprogrammer

Note:

^a Inkluderer ikke bistand til Nordkorea (Manning, 2006).

Kilder:

ICEIDA, 2005; KOICA, 2006, 2007; OECD, 2006; SRE, 2007; TIKKA, 2007.

5. Gruppe III: Ikke-OECD EU-lande

I modsætning til landene i gruppe I har ingen af de tre lande i gruppe III – Estland, Letland og Litauen - tidligere erfaringer som selvstændige donorer. Alle tre lande tog selvfølgelig del i Sovjetunionens bistand, men siden selvstændigheden har disse lande fokuseret på egen udvikling. I denne proces har de været modtagere af bistand. Denne proces er dog ved at vende nu. Estland var det første land i gruppe III, der introducerede et bistandsprogram. Det skete i 1998. Letland ventede endnu nogle år, før landet i 2003 udfærdigede retningslinier for landets udviklingsbistand og først i 2005 har regeringen lagt et egentligt budget for bistand. Litauen er også er meget ny spiller på donorfronten. Landet igangsatte således sit bistandsprogram i 2003.

Tabel 3: Gruppe III's bistand i 2005

	Estland	Letland	Litauen
Bistand (USD million)	4,9	8,3	9,1
%/BNI	0,08	0,07	0,04
Form	Bunden gave	Bunden gave	Bunden gave
Officielt formål	Bekæmpe fattigdom, sikre fred, stabilitet, menneskerettigheder og økonomisk udvikling	2015-mål	Sikkerhed og stabilitet i regionen
Ansvarlig enhed	Development Cooperation Unit (MFA)	MFA	MFA. Linieministerier gennemfører TA
Multi/bilateral	M: 88% (heraf 77% til EU) B: 12%	M: 91% (EU/FN) B: 9%	M: 91% (heraf 86% til EU) B: 9%
Landefokus	Partnerlande: Georgien, Moldova, Ukraine og Afghanistan. 10% går til LDC	Georgien, Hviderusland, Moldova og Ukraine	Afghanistan, Georgien, Moldova, Ukraine, og Hviderusland. Projekt i Mauritanien igangsat i 2006
Udvælgelseskriterier	Fælles interesser	Sikkerhed	Brug af egne erfaringer Udenrigspolitiske prioriteter
Sektorer (2001)	IT og sundhed	Demokratisering, god regeringsførelse, og sikkerhed	God regeringsførelse
Modalitet	Projektbistand (TA) og humanitær bistand	Projektbistand (TA)	Projektbistand (TA), kapacitetsopbygning, og humanitær bistand

Kilder:

Estonian Ministry of Foreign Affairs, 2007; Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Latvia, 2007; Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Lithuania, 2007; OECD, 2006.

Kendetegnende for denne gruppe bliver langt den meste bistand kanaliseret gennem multilaterale kanaler og EU spiller i denne forbindelse en central rolle. Den meget lille del af bistanden (9-12%), der bliver givet bilateralt, går næsten udelukkende til lande i umiddelbar

geografisk nærhed af donorerne. Derfor figurerer Afrika ikke i gruppe III, bortset fra Litauens lille kapacitetsopbygningsprojekt i Mauretania igangsat i 2006. Landevalget bliver tillige afspejlet i formål, udvælgelseskriterier, og sektorvalg. Selvom Letland f.eks. officielt henviser til 2015-målene og refererer specifikt til Afrika i sin officielle redegørelse om udviklingsbistand, afspejler dette sig ikke i de bilaterale projekter som 1) ikke retter sig mod Afrika og 2) fokuserer specifikt på sikkerhed i nærområdet gennem støtte til offentlige reformer. Dette fokus på sikkerhed og demokrati går igen i såvel Litauens lande- og sektorvalg som i Estlands landevalg.

Gruppe III's bilaterale bistand er bunden gavebistand og alle tre lande lægger vægt på at kunne bruge egne erfaringer i bistanden. På lige fod med de andre grupper er disse tre landes foretrukne bistandsmodalitet projektbistanden.

6. Gruppe IV: Ikke-OECD, ikke-EU lande

Gruppe IV er en restgruppe. Den inkluderer alle de donorer, der hverken er medlemmer af OECD eller EU. Med dette i mente er det ikke underligt, at gruppen er meget heterogen og dækker over donorer som Venezuela og Brasilien i Latinamerika, Israel, Kuwait, Saudi-Arabien og de Forenede Arabiske Emirater (UAE) i Mellemøsten, Sydafrika i Afrika, og Indien, Kina, Taiwan og Thailand i Asien.

For at gøre analysen mere operationaliserbar har jeg valgt at underopdele gruppe IV i to grupper: Én gruppe har været donorer siden 1960'erne, har egne multilaterale organisationer, og er knyttet sammen af medlemskab af OPEC (se afsnit 6.1 nedenfor). Den anden gruppe inkluderer i princippet resten. Dvs. alle de donorer, der hverken er medlem af OPEC eller af EU og som heller ikke er medlemmer af OPEC (se afsnit 6.2 nedenfor). Det er især dele af sidstnævnte gruppe (læs: Indien og Kina), DAC fokuserer på, når talen falder på 'emerging donors' (Manning, 2006). Disse to lande vil derfor blive analyseret lidt grundigere i det følgende.

6.1 OPEC-LANDE

Blandt OPECs tolv medlemslande er det kun Saudi-Arabien, Kuwait, UAE og Venezuela, der giver bistand⁶. OPEC-landenes bistand bliver ligesom de fleste andre donores givet enten bilateralt gennem de ansvarlige enheder i de enkelte lande (se tabel 4) eller multilateralt gennem egne organisationer eller gennem internationale organisationer.

OPEC-landenes bilaterale bistandsorganisationer blev i sin tid etableret med det formål at skabe en ny international orden, baseret på en høj grad af selvforsyning. OPEC-landene skulle således støtte ligesindede for at afhjælpe afhængighed af verden udenfor. Disse motiver er dog ikke at finde længere og OPEC-landenes bistand i dag er snarere kendetegnet ved at have et meget uklart officielt motiv. Kun Venezuela, der er den nyeste i rækken af OPEC-donor, erklærer, at bistanden har til formål at fremme et politisk mål, nemlig øget Syd-Syd samarbejde. De tre andre donorer er enten meget vage omkring formålet med bistand, eller nævner det slet ikke. Denne mangel på målsætninger sætter sig spor i andre dele af OPEC-landenes bistandsarbejde. Således er det bemærkelsesværdigt, at de diskussioner om bistandsdesign og bistandsarkitektur, som jævnligt finder sted i DAC-regi, tilsyneladende ikke finder sted i OPEC-regi.

Kigger man lidt nærmere på, hvilke lande der modtager OPEC-landenes bistand, bliver billedet dog et lidt andet. Her fremgår det tydeligt, at langt størstedelen af bistanden fra de tre store donorer, Kuwait, Saudi-Arabien, og UAE, går til arabiske lande i umiddelbar nærhed af Israel, nemlig Egypten, Jordan, Syrien og Libanon. Med andre ord: Geopolitik spiller stadig en væsentlig rolle i OPEC-landenes bistand.

Den dominerende bistandsform til de arabiske lande er gavebistand, mens ikke-arabiske lande, f.eks. i Afrika, hovedsageligt modtager koncessionelle lån (Neumayer, 2004: 295). Herudover er det vigtigt at påpege, at OPEC-landenes bistand siden begyndelsen i 1960'erne har været meget omskiftelig. I modsætning til de øvrige grupper af ikke-DAC donorer er OPEC-landenes bistand karakteriseret ved i langt overvejende grad at være ubunden – kun enkelte bistandsdonationer i form af olieleverancer går mod dette billede.

⁶ Iran har dog officielt en kanal, Organisation for Investment, Economic and Technical Assistance of Iran, der giver lån og eksportkreditter til andre lande i regionen, men ifølge Neumayer (2004) er Iran på lige fod med de fleste andre OPEC-lande hovedsageligt modtager af bistand. Irak havde ligeledes indtil begyndelsen af 1980'erne en udviklingsfond, Iraqi Fund for External Development, der formidlede lavtforrentede lån til andre arabiske lande. Den opererer dog ikke pt.

Tabel 4: Bilateral bistand fra OPEC-landene i 2005

	Kuwait	Saudi-Arabien	UAE	Venezuela
Bilateral bistand (USD million)	386	214 ^a	106	ND ^b
%/BNI	0,50	0,07	ND	NA
Form	Lån, eksportgarantier og gavebistand (<50 % af total)	Ubundne koncessionelle lån (gaveelement på gn. 50%)	Lån og gave	Langsigtede lavt forrentede lån
Officielt formål	ND	Social og økonomisk udvikling i LDC	Økonomisk udvikling	Fremme ny model for samarbejde
Ansvarlig enhed	Kuwait Fund for Arab Economic Development	Saudi Fund for Development	Abu Dhabi Fund for Development	Den Venezuelanske Bank for Social og Økonomisk Udvikling
Landefokus	Oprindeligt andre arabiske lande, men siden 1974 også andre ikke-arabiske udviklingslande. Siden 1962: 54% til arabiske lande, 17% til ikke-arabiske afrikanske lande	Alle lande, men hovedsageligt LDC. I Afrika : Gambia, Etiopien, Elfenbenskysten, Togo, og Senegal. Siden 1975: 45% til arabiske lande, 21% til ikke-arabiske afrikanske lande	Arabiske lande Afrika og Asien. Siden 1971: 81% til arabiske lande, 8% til ikke-arabiske afrikanske lande	Centralamerika og Caraibien 2005: Jamaica, Dominikanske Republik og Cuba
Sektorer (2001-tal)	Transport og telekommunikation (36%), energi (21%), landbrug (17%), industri (14%), og vand (11%)	Transport og telekommunikation (33%), energi (20%), landbrug (20%), industri (8%), sundhed og uddannelse (7%), og vand (7%)	Elektricitet og vand (31%), industri (24%), transport og telekommunikation (22%), landbrug (14%), og sociale sektorer (5%)	Energi (50%), infrastruktur (14%), bygge- og anlæg (11%), industri (6%), transport (6%), og landbrug (3%)
Modalitet	Projekter, TA	Projekter, TA	Projekter, TA	Feasibility studies, TA og humanitær bistand

Noter.

^a Omregnet fra 802,63 millioner saudiarabiske riyal den 2. april 2007 (www.valutakurser.dk).

^b Venezuelas bistand er kraftigt stigende. I Latinamerika påpeger nyhedsmedier, at Venezuelas bistand, i form af såvel traditionel TA som militær støtte, i nogle lande er større end USAs bistand (Romero, 2007). Ifølge Beeching (2007) har Venezuela givet tilsagn finansielle overførsler på USD 8,8 milliarder i 2007. Dette tal dækker såvel bistand som finansiering af energi og andre overførsler. Omvendt tallene stadig er meget usikre, er der ingen tvivl om, at Venezuela har tænkt sig at bruge bistand aktivt til at frigøre Venezuela og resten af Latinamerika fra USAs dominans.

Kilder.

BADEA, 2006; IsDB, 2006; Neumayer, 2003, 2004; OFID, 2006a, 2006b; OPEC, 2002; Saudi Fund for Development, 2007.

Kritikere påpeger ifølge Neumayer (2004), at denne generøsitet fra OPEC-landenes side skyldes, at de, i modsætning til f.eks. alle DAC donorerne, ikke har haft nogen industri at binde bistanden til. Omvendt kan det fremføres, at OPEC-landene har gjort en dyd ud af heller ikke at binde bistanden til serviceydelser, selvom den dominerende modalitet, projektbistand i form af teknisk assistance, indbyder til det. Den manglende binding underbygges tillige af, at Neu-

mayer (2003) finder, at der, i modsætning til DAC donorer, ikke er sammenhæng mellem arabiske landes bistand og disse landes handelspartnere.

Tabel 5: Geografisk fordeling af arabisk OPEC-bistand^a

	1980-84	1985-89	1990-94	1995-1999
Arabiske bilaterale donorer (USD million)	5710,8	2618,2	2137,5	464,0
Heraf til arabiske lande (%)	51,0	44,1	61,7	60,3
Heraf til ikke-arabiske afrikanske lande (%)	15,5	12,6	8,1	20,5
Arabiske multilaterale donorer (USD million)	305,2	108,3	190,4	-13,2 ^b
Heraf til arabiske lande (%)	24,5	52,5	73,5	NA
Heraf til ikke-arabiske afrikanske lande (%)	50,6	35,8	19,8	NA

Noter:

^a Inkluderer ikke Venezuela.

^b Tallene er nettoopgørelser, hvorfor negative tal kan forekomme ved tilbagebetalinger af gæld.

Kilde:

Neumayer, 2004.

Det har ikke været muligt at finde klare definitioner af, hvad OPEC-landene forstår ved de enkelte sektorer. Derfor giver en nøjagtig sammenligning med eksempelvis DAC donorerne ikke mening. Det er dog alligevel iøjefaldende, at OPEC-landenes bilaterale bistand bliver kanaliseret mod økonomisk snarere end social og politisk udvikling.

Multilateralt går en del af OPEC-bistanden til 'kendte' organisationer, såsom den Afrikanske Udviklingsbank og Verdensbanken, men OPEC-landene har også deres egne plurilaterale organisationer. Den vigtigste af disse er the OPEC Fund for International Development (OFID), som blev dannet i 1976. OFIDs bistand er ikke bunden, og OFIDs fremmeste formål er at støtte modtagerlandenes egne udviklingsmål. Siden sin spæde start har OFID støttet projekter og programmer, hovedsageligt i den offentlige sektor, i næsten alle lande i Afrika. OFID yder bistand gennem lån (75%), gældseftergivelse (3%), og gavebistand i form af TA, fødevarerhjælp og katastrofebistand (4%). Herudover yder OFID støtte til andre udviklingsinstitutioner og til privatsektor initiativer (18%) (OFID, 2006a, 2006b). Desuden findes der en række andre, mindre, organisationer, støttet af OPEC-landene, som yder bistand. Blandt de vigtige i forhold til Afrika er: Arab Bank for Economic Development in Africa (BADEA), som har eksisteret siden 1975, og Islamic Development Bank (IsDB). Begge finansierer udvikling i Afrika. I 2005 udgjorde BADEAs overførsler USD 160 millioner. Heraf bliver over 95% givet som lavt forrentede lån (1,15 %/p.a.). I 2005 igangsatte BADEA udviklingsprojekter i over 20 forskellige afrikanske lande. Disse projekter inkluderede finansiering og træning i forbindelse med investeringer i infrastruktur, sundhed, landbrug og energi. IsDB yder lån på såvel konces-

sionelle som almindelige vilkår til sine 44 medlemslande (heraf 20 på det afrikanske kontinent). IsDB støtter især infrastruktur, landbrug, uddannelse og privatsektor udvikling (BADEA, 2006; IsDB, 2006; Neumayer, 2004).

Ifølge Neumayer (2004: table 7) stemmer sektorfordelingen af OPEC-landenes multilaterale bistand nogenlunde overens med disse landes bilaterale bistand. Med andre ord: Langt hovedparten bliver kanaliseret til produktive sektorer, og kun en meget lille del til sociale sektorer.

Selvom Neumayer (2004: 285) fremhæver de mange lighedspunkter mellem “arabisk og vestlig bistand”, vil jeg fastholde, at disse to typer bistand også på en række afgørende områder er forskellige. Først og fremmest er såvel form som modalitet forskellig. Såvel de bilaterale som de multilaterale OPEC-bistandsorganisationer giver en stor del af deres bistand som koncessionelle lån i form af projekter og TA gennem modtagerlandenes offentlige sektor. Dette står i kontrast til især de bilaterale DAC donorer, som i dag i stigende omfang yder gavebistand i form af sektorprogrammer eller budgetstøtte. Herudover adskiller OPEC-donorerne sig fra DAC donorerne gennem deres lande- og sektorfokus. Selvom OPEC (2002) viser, at så godt som alle afrikanske lande på et eller andet tidspunkt, siden Kuwait i 1961 etablerede sin udviklingsorganisation, har modtaget bistand fra OPEC-landene, har langt størstedelen af OPEC-landenes bistand været koncentreret om andre lande i Mellemøsten. Bistanden har således hovedsageligt koncentreret sig om ligesindede lande (se tillige tabel 5). På sektorniveau er der også forskelle at spore. Hvor DAC donorerne i stigende grad fokuserer på de sociale sektorer i modtagerlandene, fokuserer OPEC-donorerne på infrastruktur, energi og industri. Slutteligt er langt størstedelen af OPEC-landenes bistand samfinansieret med andre donorer, hovedsageligt andre OPEC-donorer, men også ikke-OPEC donorer.

6.2 ANDRE LANDE

Denne gruppe af donorer består af ni meget forskellige lande (Brasilien, Cuba, Indien, Israel, Kina, Rusland, Sydafrika, Taiwan og Thailand) med meget forskellige bistandsprogrammer, forskellig historie som donor og forskellige relationer til Afrika. Det eneste, der i princippet binder dem sammen, er at de ikke tilhører nogle af de andre grupper.

Dette working paper koncentrerer sig om de to største nationer i denne gruppe, nemlig Indien og Kina. Ikke fordi de er de største donorer – Taiwans årlige bistand er f.eks. større end flere estimater over Indiens bistand, men fordi Indiens og Kinas indflydelse, økonomisk såvel som

politisk, på Afrikas fremtid er meget større end de andre landes indflydelse (Chen et al., 2005; Kaplinsky et al., 2006). Denne indflydelse bliver i stor stil katalyseret gennem bistand.

Tabel 6: Andre landes bistand i 2005

	Brasilien	Cuba	Indien	Israel	Kina	Rusland ^a	Sydafrika	Taiwan	Thailand
Bistand USD million	ND	ND	100-200	95,4	731 ^b	NA	18	483	ND
%/BNI	NA	NA	NA	0,07	0,03	NA	0,01	0,14	NA
Form	Medfinansiering (op til 1/15) Triangulært samarbejde	Doktorer og sundhedspersonale	Kreditter, koncessionelle lån, gave (bundne)	ND	Gave/lån	Gave/lån	Lån	Gave og koncessionelle lån	>80% koncessionelle lån
Officielt formål	Opbygge Syd-Syd samarbejde. Bruge egne menneskelige og tekniske ressourcer	Styrke Syd-Syd samarbejde. Styrke egen position vis-à-vis USA	NA	2015-mål, især fattigdomsreduktion, fødevarerikkerhed og kvinders status	Altruisme, Regional stabilisering, adgang til eksportmarkeder og ressourcer og international magt	2015-mål, herunder også demokrati, markedsøkonomi, forebyggelse af konflikt, og adgang til markeder	Samarbejde i Afrika, demokrati, forebyggelse af konflikt og social og økonomisk udvikling	2015-mål	Eksterne relationer, og skabe social og økonomisk udvikling i andre lande
Ansvarlig enhed	Agência Brasileira do Cooperação, MFA	Ministerio de Salud Pública de Cuba (ministeriet for off. sundhed)	Ministry of External Affairs (ITEC / SCAAP) og Ex-Im Bank	MASHAV Center for International Co-operation	MOFTEC China ExIm Bank (eksportkreditter og lån)	MFA og Ministry of Finance	The African Renaissance and Int. Co-operation Fund www.icdf.org.tw	International Cooperation and Development Fund www.icdf.org.tw	TICA, MFA
Multi-/bilateral	M: 50% (FN) B: 50%	B	Hovedsageligt B	M: 16% B: 84%	B	Først især M, men senere mere ligelig fordeling	ND	ND	ND
Landefokus	Latinamerika (52%) Afrika (27%): Angola, Guinea-Bissau, Kap Verde, Mozambique, São Tomé	Latinamerika, Asien, og Afrika	Afganistan TEAM-9: Burkina Faso, Elfenbenskysten, Ghana, Guinea-Bissau, Mali, Senegal, Tchad og Ækvatorial Guinea.	Ingen partnerlande 2005: 108 lande Asien: 38% Afrika : 35%	1/2: Asien 1/3: Afrika 1/6: Latinamerika	Især lande i geografisk nærhed, men også Afrika , Mellemøsten og Latinamerika	Palæstina, Zimbabwe, Kenya, og Lesotho	Afrika : Burkina Faso, Malawi, São Tomé & Príncipe, Sydafrika, Swaziland og Gambia 42% af OM og 28% af TA	Asien og Afrika (Djibouti, Etiopien, Kenya, Lesotho, Madagaskar, Mozambique, Senegal, Seychellerne, Tanzania og Uganda)

	Brasilien	Cuba	Indien	Israel	Kina	Rusland ^a	Sydafrika	Taiwan	Thailand
Udvælgelses-kriterier	Udenrigs-politiske interesser	ND	Økonomiske interesser	Israels kompetencer	ND	Fattigdoms-strategier, god rege-ringsførelse og ønske om at udvikle bilaterale relationer til Rusland	ND	ND	Skal gavne giver og modtager
Sektorer	Landbrug, uddannelse, sundhed, fiskeri, og gen-opbygning	Sundhed. Især primær sundhed ^c	Landbrug, infrastruktur, og transport	Især: vand, ørkenland-brug, uddan-nelse, flygtninge	Infrastruktur, landbrug, sundhed, uddannelse, videnskab	Især: Energi, sundhed, uddannelse, og kapacitets-opbygning	ND	Landbrug Privatsektor IT Sundhed	ND
Modalitet	Projekter	Frivillige og stipendier	Projekter (TA), træning i Indien, gældsefter-givelse og humanitær bistand	Mikro-projekter (TA) brug af langtidseksperter	Projekter (TA), gældsefter-givelse, og stipendier	TA, gældsefter-givelse, humanitær bistand og toldreduktioner.	ND	Projektbi-stand Overseas Missions (OM) & TA + frivillige unge	Projekt-bistand

Noter:

^a Rusland har endnu ikke har udarbejdet et egentligt bistandsprogram. Begrebet udviklingsbistand findes sågar ikke i nogle love eller reguleringer i Rusland (Ministry of Finance, 2007: 4). Rusland har de seneste par år afskrevet gæld til ulande optaget for Sovjetunionens sammenbrud. Herudover har enkelte ressortministerier på en case-til-case basis involveret sig i mindre projekter i ulandene, men der har ikke været en sammenhængende strategi. Den forbedrede økonomisk situation i Rusland har betydet, at dette skal ændres. Tabel 6 viser dermed planerne for russisk bistand og ikke faktisk bistand.

^b Dette tal stammer ifølge Glosny (2006) fra Kinas statistiske årbog 2005 og refererer dermed til 2004. Dette tal stemmer dog ikke med andre meget højere tal. Således påpeger Altenburg & Weikert (2006: 24), at EU estimerer Kinas årlige bistand til at være på ca. US\$ 5 milliarder. Og Verdensbankens estimer, at Kinas i 2007 vil overføre US\$ 8,1 milliard til de tre største afrikanske modtagere, Angola, Mozambique og Nigeria (Swann & McQuillen, 2006). Set i lyset af Kinas voksende politiske og økonomiske interesse i Afrika virker det heller ikke sandsynligt, at Kinas bistand i 2004 skulle være lavere end bistanden i 2002, der ifølge Eisenman & Kurlantzick (2006) var på US\$ 1,8 milliarder.

^c Ifølge Gonzales (2000: 322) har over 76.000 cubanske frivillige arbejdet i Afrika i perioden fra begyndelsen af 1960 til år 2000. Herudover er 40.000 afrikanere blevet uddannet i Cuba.

Kilder:

ABC, 2007; Altenburg & Weikert, 2006; Glosny, 2006; Gonzales, 2000; Harmer & Cotterrell, 2005; MASHAV, 2007; MEA, 2007; Ministry of Finance, 2007; Ministry of Foreign Affairs, 2007; Price, 2004; TaiwanICDF, 2006; Tjønneland et al., 2006.

Blandt de andre fem lande er det sandsynligt, at Brasilien qua sin størrelse og sine historiske bånd til det lusofone Afrika vil få en vis politisk og økonomisk magt. Som det fremgår af tabel 6, er Brasiliens bistand i dag knyttet til landets strategi om Syd-Syd-samarbejde. Fra officielt hold i Brasilien ses bistanden, som oftest foregår som medfinansiering med statslige institutioner i modtagerlandet og andre donorer, som en aktiv del af udenrigspolitikken. Det er derfor heller ikke underligt, at størstedelen af Brasiliens bistand går til nabolande i regionen. Kun knap 30% af bistanden går til Afrika.

Brasiliansk bistand til Afrika er ikke noget nyt. Det begyndte i slutningen af 1970erne i Guinea-Bissau, men blev først igen et udenrigspolitisk instrument omkring årtusindeskiftet. Brasiliansk bistand koncentrerer sig om landbrug, uddannelse, sundhed, fiskeri og genopbygning. I Angola f.eks. har Brasilien til dato fokuseret på genopbygningsbistand især gennem støtte til uddannelsessektoren. I fremtiden er det sandsynligt, at bistanden vil rette sig mere mod egentligt Syd-Syd-samarbejde især med fokus på fiskeri og minedrift. I Guinea-Bissau fokuserer Brasilien på HIV/AIDS, uddannelse, og landbrug; i Mozambique har fokus været rettet mod uddannelse, sundhed (i form af opførelsen af en fabrik til produktion af ARV) og fiskeri; på Kap Verde og São Tomé fokuserer den brasilianske bistand på uddannelse (ABC, 2007).

Taiwan er interessant - ikke så meget på grund af den nuværende bistand til Afrika, der er begrænset til de fem lande Taiwan har diplomatiske relationer til i Afrika, nemlig Burkina Faso, Gambia, Malawi, São Tomé & Príncipe, og Swaziland, samt til Sydafrika - men pga. den rolle Afrika har spillet i Kinas og Taiwans indbyrdes kamp om international anerkendelse (se tillige afsnit 6.2.1). I dag følger Taiwans bistand langt hen ad vejen de retningslinier, der er udstukket fra DAC, bortset fra at Taiwans bistand næsten udelukkende kommer i form af projekter, som er tæt knyttet til kompetencer i Taiwan. Således igangsatte Taiwan fem nye projekter i 2005, hvoraf tre relaterede sig til landbrugssektoren og to til informationsteknologi.

6.2.1 Kina

Uanset at Kina, såvel i dag som tidligere, har portrætteret sin bistand som værende til gensidig gavn blandt venner, er der meget, der tyder på, at bistanden fra et endog tidligt stadie dels var udtryk for en kinesisk nationalisme udtrykt gennem udenrigspolitikken, dels var af *realpolitisk* karakter. Således har Kina siden Folkerepublikkens opståen i 1949 brugt bistand som et aktivt udenrigspolitisk instrument. I begyndelsen var denne bistand, der hovedsageligt bestod af fødevarer, medicin, byggematerialer mm., forbeholdt andre socialistiske lande. Dette ændrede sig dog med Bandung konferencen i 1955, og i 1956 igangsatte Kina sit første projekt på det afrikanske kontinent (Egypten). På dette tidspunkt var den kinesiske bistandsmodalitet allerede ved at forme sig til, hvad der sidenhen er blevet dets varemærke, nemlig turnkey projekter. Fødevarerhjælpen bestod dog stadig. Således er det bemærkelsesværdig, at Kina, efter tre år med tørke og elendig høst, alligevel valgte at give Guinea ca. 30.000 tons ris i forbindelse med landets løsrivelse fra Frankrig.

Kina ønskede med sin bistand dels at tage afstand fra den erfaring, landet selv havde haft med eksterne aktører, dels at fastholde sin uafhængighed. Derfor blev bistanden i første omgang bygget op omkring otte principper for økonomisk og teknisk samarbejde, hvoraf især principperne om gensidig gavn, ikke-indblanding i andre landes interne anliggender, lån (næsten)

uden rente, og levestandarder for kinesiske bistandsarbejdere, som modsvarer lokale levevilkår, er de vigtigste⁷. Disse principper er med enkelte ændringer stadig gældende for kinesisk bistand i dag. På denne måde kunne man fra kinesisk side signalere et alternativ til den bistand, som kom fra hhv. Øst og Vest, der var karakteriseret ved at blive givet i form af dyre lån og implementeret af bistandsekspertes med høje lønninger. Kinesisk bistand skilte sig desuden ud ved ikke at være nær så omskiftelig som især Vestens bistand. Hvor førstnævnte byggede sin bistand op omkring sin egen erfaring med såvel eksterne bistandsydere som med økonomisk og politisk planlægning, byggede Vesten sin bistand i udviklingslande på økonomiske modeller. Kinas model var stabil qua landets politiske stabilitet, mens økonomiske modeller ændrede sig radikalt i den sidste halvdel af det 20. århundrede, hvorfor fokus for Vestens bistand også ændrede sig radikalt. På et punkt var der dog lighedstegn mellem de forskellige typer af donorer: De bandt alle deres bistand til køb af varer og serviceydelser i donorlandet⁸ (Ping, 1999; Snow, 1988; Taylor, 2006; Zhu, 2001).

Kinas bistand kan groft deles op i tre faser. Den første fase går fra Folkerepublikkens tilblivelse til 1979. Den inkluderer den spæde start med bistand til omkringliggende socialistiske lande, udvikling mod formalisering, og den kraftige ekspansion. Den anden fase går fra 1979 til 1989, hvor kinesisk bistand fastholdes af navn, men ikke af gavn. Slutteligt er der den tredje fase, som har sin spæde start efter massakren på Tiananmen i 1989 og tager rigtigt til i det nye årtusinde. Disse tre faser vil blive diskuteret nedenfor.

Den første fase: 1950-1979

Efter sin spæde start tager kinesisk bistand til Afrika rigtigt til i 1964, hvor Zhou Enlai, Kinas daværende premierminister, offentliggjorde de otte principper for økonomisk og teknisk samarbejde. Disse principper skulle danne baggrund for et samarbejde mellem Kina og afrikanske lande. Kina støttede således afrikanske frihedsbevægelser i deres kamp mod kolonimagterne, finansielt og teknisk, såvel som med fødevarer, medicin, våben og militær træning af guerillaledere. Omvendt skulle de afrikanske lande støtte Kinas ét-Kina politik, således at Folkerepu-

⁷ De otte principper er: 1) Lighed og gensidig gavn – hjælpen er anset som gensidig; 2) Accept af andre landes interne anliggender. Herunder bistand uden betingelser; 3) Bistanden kommer i form af lån uden rente eller subsidiært med meget lav rente; 4) Formålet med bistanden er ikke at skabe afhængighed, men at skabe grobund for en uafhængig udvikling; 5) Den kinesiske regering igangsætter projekterne så billigt og så hurtigt som muligt; 6) Den kinesiske regering bruger de bedste materialer; 7) De kinesiske eksperter er teknisk kvalificerede; og 8) Kinesiske eksperter i modtagerlandene skal nyde samme fordele og samme levestandarder som lokale medarbejdere (Ping, 1999).

⁸ Den eneste undtagelse til denne regel var OPEC-landene. Se i øvrigt afsnit 6.1 ovenfor.

blikken kunne overtage Kinas sæde i FN fra Taiwan⁹. Taiwan var allerede særdeles aktiv i Afrika, og målet for Kina var at jage 'renegat provinsen' ud af kontinentet.

Kina var ikke isoleret i Afrika, som det ellers var tilfældet i resten af verden, og der var spillerum for en målrettet kampagne. Den kinesiske bistand i Afrika steg derfor markant op til afstemningen i FN i 1971, hvor Kina trak sig sejrrikt ud – især efter støtte fra afrikanske lande¹⁰. Bistanden blev kanaliseret mod sektorer, hvor Kina havde ekspertise. Således var landbrugsaktiviteter i højsædet især i begyndelsen, men Kina brugte tillige sine erfaringer fra den lette industri (især tekstiler og papir) i Afrika og senere også til større og mindre infrastrukturprojekter.

To faktorer afgjorde officielt den kinesiske bistands landefokus. For det første støttede man regeringer som støttede Kina (og ikke Taiwan), og for det andet støttede man frihedsbevægelser især i det sydlige Afrika mod det hvide kolonihærdømme. Kigger man nærmere på, hvem Kina støttede i denne periode, er det dog tydeligt, at kampen mod de to supermagter havde en afgørende indflydelse på, hvem Kina støttede. Således var Kinas støtte til frihedsbevægelser ikke kun en kamp mod de hvide undertrykkere, men også en kamp mod Moskva, der også støttede frihedsbevægelser – blot andre frihedsbevægelser (Delman & Kragelund, 2006). Ifølge Taylor (2006: 39) udspillede denne kamp mod Moskva sig overalt i Afrika. Således var det største prestigeprojekt af dem alle, nemlig byggeriet af TanZam jernbanen mellem Kipiri Moshi og Dar-es-Salaam, en konsekvens af netop denne kamp: Ved at involvere sig i denne jernbane kunne Kina afskære Moskva fra det østlige og sydlige Afrika.

Kina trak ikke sine bistandsfølehorn i Afrika tilbage efter indlemmelsen i FN – snarere tværtimod. Kinas bistand til Afrika voksede i omfang efter 1971. Kina fik for alvor vendt mange afrikanske regeringer væk fra Taiwan og mod Kina. Som tak sendte man landbrugshold ind til at erstatte de taiwanesiske landbrugsekspertes¹¹ og igangsatte bygninger af større kulturelle bygninger. Samtidig havde Kina fået øjnene op for, hvor vigtig en faktor de afrikanske lande

⁹ Regimet i Beijing opfatter sig som Kinas legitime styre og anser Taiwan for en provins, der løsrev sig fra Kina i 1949.

¹⁰ Snow (1988: 146) estimerer, at Kina i den tyveårige periode, der fulgte Zhou Enlais besøg i Afrika, gav ca. USD 2 milliarder i bistand til Afrika. Langt de fleste af disse er sandsynligvis givet i årene 1964-1979.

¹¹ For en analyse af et kinesisk landbrugsprojekt i Liberia, der oprindeligt var startet som et taiwanesisk bistandsprojekt, se Brautigam (1993).

kunne spille, dels i internationale fora som FN, dels i den direkte i relation til Moskva og Washington.

Tabel 7: Kinesiske bistandsprojekter i Afrika, 1975-1978

	Benin	Burkina Faso	Burundi	Cameroun	Centralaf. Rep.	Congo	DR Congo	Etiopien	Gabon	Gambia	Ghana	Guinea	Liberia	Madagaskar	Mali	Mauretanien	Mozambique	Niger	Nigeria	Rwanda	Senegal	Sierra Leone	Somalia	Sudan	Tanzania	Tchad	Togo	Uganda	Ækv. Guinea
Let industri																													
Tekstil			x			x		x			x					x									x	x			
Sukker			x			x		x						x	x	x					x		x						x
Ris																x										x			
Andet						x								x												x			
Transport																													
Veje								x						x						x			x	x	x				x
Broer				x																			x	x	x				
Vand						x										x													
Landbrug																													
Eks. landbrug		x					x										x	x	x	x	x	x				x		x	
Teknisk ass.	x					x	x		x	x		x									x	x	x						x
Fisk																													x
Andet					x		x	x							x								x						
Vanding					x										x				x			x				x	x	x	
Sundhed^a																													
Træning								x												x						x			
Elektricitet		x	x			x	x																			x			x
Kulturelle bygninger	x		x				x	x		x											x		x	x	x		x		

Note:

^a Kinesisk sundhedspersonale var i alle Kinas samarbejdslande i Afrika og bliver derfor ikke medtaget her.

Kilde:

Baseret på data fra Eadie & Grizzell (1979).

Tabel 7 viser en opgørelse over de projekter, som Kina satte i gang i Afrika i perioden 1975-1978. Den viser for det første den vigtighed, Kina tillagde Afrika i dette tidsrum: På tre år søsatte Kina projekter i 29 afrikanske lande. For det andet er det tydeligt, at Kinas bistand var andet og mere end landbrugsstøtte, omend landbrugsrelaterede aktiviteter dominerede. For det tredje underbygger tabel 7 påstanden om, at kinesisk bistand var tæt knyttet til kinesisk ekspertise. Alle de syv sektorer, som Kina kanaliserede penge til, var sektorer med stor betydning i Kina. For det fjerde tyder det på, at Kina lod hånt om nogle af sine grundlæggende principper i bistanden (se fodnote 7) ved at støtte opbygningen af amfiteatre, paladser og fodboldstadioner og derved ikke hjalp til at skabe uafhængighed gennem produktiv udvikling. Slutte-

ligt, og måske vigtigst, indikerer tabellen, at kinesisk retorik om gensidig hjælp blandt venner i en aura af Syd-Syd samarbejde blot var retorik: Støtten til Afrika blev i stigende omfang kanaliseret til kontinentets største forbrydere såsom Gaafar Nimeiry i Sudan og Mobuto Sese Seko i Zaire (i dag DR Congo). Såvel Kinas engagement i det sydlige Afrika som dets dispositioner i relation til de to supermagter tyder altså på, at Kinas engagement i Afrika dengang var udtryk for ren *realpolitik*.

Den anden fase: 1979-89

Skal man tro nogle kinesiske udlægninger af bistanden til Afrika i denne periode blev den ikke neddroglet – snarere tværtimod: Kina udvidede faktisk endnu engang antallet af lande, der modtog bistand. Kigger man i stedet efter beretninger om, hvilke projekter der blev igangsat, og sammenholder dem med de økonomiske og politiske forandringer i perioden, ser billedet markant anderledes ud. Kinas bistand til Afrika blev kraftigt skåret ned. Det skyldes hovedsageligt tre faktorer: 1) Kinas relationer til såvel Washington som Moskva ændrede sig positivt. Kina havde derfor ikke geo-strategisk brug for Afrika i samme omfang som tidligere. 2) Kina begyndte sin omlægning af den økonomiske politik fra plan- til markedsøkonomi i denne periode, hvilket betød, at man lagde vægten på indenrigspolitiske spørgsmål snarere end udenrigspolitiske. Herudover betød denne omlægning et fokus på modernisering af Kinas industri gennem import af vestlig teknologi. Hertil havde Kina brug for kapital. I denne proces vendte Deng Xiaping og hans regering sig mod Verdensbanken og IMF. Kina gik dermed fra en status som donor til både at være donor og modtager. 3) Kinas økonomi var skrantende. Det betød i første omgang en meget strikt kontrol med de statslige udgifter, der direkte ramte kinesisk bistand, men det betød tillige, at Kina kom til at anskue Afrika i et nyt perspektiv: Afrika gik fra at være arena for geo-strategiske kampe til at være kilde til udenlandsk valuta. Kina begyndte nemlig at sælge sine produkter (billig beklædning og simple køkkenprodukter) i Afrika, hvorved samarbejdet gik over i en ny fase (Ping, 1999; Snow, 1988).

Disse faktorer betød, at Kina igangsatte langt færre projekter i Afrika end tidligere, og at den gavebistand, som Kina i visse tilfælde havde givet til de fattigste afrikanske lande, nu helt ophørte. Nu kom bistanden udelukkende i form af lån, og den var kraftigt begrænset. Således var antallet af lande, som Kina gav bistand til i slutningen af den anden fase (1988), nede på 13. Dette skal sammenlignes med de 29 afrikanske lande, som Kina gav bistand til i slutningen af den første fase. Retorikken fortsatte dog nogenlunde uforandret, omend fokus blev lagt på gensidig gavn snarere end altruisme, samtidig med at projekternes bæredygtighed blev tillagt større betydning.

Den tredje fase: 1989-2007

Selvom Kina vendte sig indad i en tiårs periode, var Afrika ikke helt glemt. Kinas forbedrede relationer til Vesten holdt kun indtil massakren på Tiananmen i 1989. Reaktionen fra Vesten var voldsomme. Den kinesiske regerings behandling af demonstranterne blev fordømt på det kraftigste og vestlige lande etablerede en våbenembargo mod Kina. Kina så ikke anden mulighed end at vende sig mod sine venner i Syd – heriblandt mange afrikanske lande – for at komme ud af sin internationale isolation. Støtten fra Afrika kom prompte. Mange afrikanske ledere var i præcis samme situation som den kinesiske regering – de var ikke demokratisk valgt; omend Kina havde været en donor mere af navn end af gavn i årene op til massakren, blev Kina af mange afrikanske ledere anset som et bistandsalternativ til Vesten, og der var intet at miste ved enten at undlade at kommentere massakren eller positivt støtte op om den.

Tiananmen, koblet med den nye internationale dagsorden med kun en hegemon, USA, blev startskuddet på den tredje fase i Kinas bistandspolitik. I det små startede Kina igen sin bistand til sine 'all-weather friends' i Afrika. Retorikken fra 1970erne blev genoptaget, og udviklingslande, heriblandt i Afrika, blev en central del af Kinas udenrigspolitik. Således besøgte den daværende kinesiske udenrigsminister 14 forskellige afrikanske lande i de tre år efter massakren. Ifølge Taylor (2004: 87) blev bistand et meget vigtigt instrument i genskabelse af tætte relationer til Afrika. Således steg den kinesiske bistand fra godt USD 60 millioner i 1988 til knap USD 375 millioner i 1990. En stor del af denne bistand var kanaliseret til Afrika. Samtidig blev antallet af lande, som Kina gav bistand til, øget kraftigt fra 13 i 1988 til 43 lande i 1990.

Besøgene blev hyppigere i årene der fulgte og kulminerede med det første Forum for Kina-Afrika samarbejde holdt i Beijing i 2000. Det øgede og mere formaliserede samarbejde skyldes ikke udelukkende Kinas internationale isolation, men i lige så høj grad Kinas behov for ressourcer, markeder og investeringsmuligheder. Politisk blev forholdet mellem Kina og Vesten bedre med tiden, men Kina blev stadig kraftigt kritiseret for sine overtrædelser af menneskerettighederne. Kina havde altså brug for støtter til at afbøde kritikken og modsætte sig eventuelle resolutioner. Det kunne Kina effektivt få af de afrikanske ledere i de fora, såsom FN, hvor et land har en stemme. Der var altså en politisk mening med at holde fast i Afrika. Økonomisk havde Kina allerede tidligere indset, at Afrika kunne udfylde en rolle som marked for sine varer. Denne rolle blev blot understreget i slutningen af 1990erne og begyndelsen af den nye årtusinde, hvor kinesiske producenter kom til at dominere produktionen af stadig flere lette forbrugsgoder. Herudover betød Kinas fremadskridende industrialisering et kraftigt

stigende behov for energi og andre råvarer til produktionen. Afrika kunne levere begge dele¹². Relateret hertil var Afrika interessant for kinesiske investorer, der dels søgte nye investeringsmuligheder, dels havde brug for relativt beskyttede markeder for at lære at begå sig internationalt (Wong & Chan, 2003).

Bistanden havde en vigtig rolle at spille som katalysator for disse mål. Det tyder på, at den kinesiske regering tidligt har været bevidst om, hvordan bistand kunne bruges strategisk. Således underbygger Beijing-erklæringen, der var et resultat af det første Kina-Afrika Forum, ideen om at Kina bruger bistand til at opnå politisk støtte og økonomisk adgang. Således mandede erklæringen ud i en garanti til de afrikanske regeringer om gældssanering på USD 1,2 milliard, fjernelse af handelsbarrierer på en række afrikanske produkter og etablering af incitamentstrukturer til at øge kinesiske investeringer i Afrika (Taylor, 2004). Som det vil fremgå af det følgende, er disse tiltag sidenhen blevet udbygget kraftigt.

Denne idé om kinesisk bistand står dog i skarp kontrast til det officielle Kinas udlægning af kinesisk bistand – her formuleret af en forsker ved Institute of International Trade and Economic Cooperation, Beijing:

Since its founding, the People's Republic of China has rendered African countries a great amount of aid with no strings attached. Such aid ... has been highly praised by the governments and people of African countries and played an important role in helping forge and develop all-weather friendship, sincere cooperative partnership and fraternity between China and Africa... Compared with the international aid, China's aid to Africa featured with selflessness and sincerity, never seeking any selfish interests, never imposing any pressure on African countries with the excuse of giving aid, and never interfering in their internal affairs (Quing, 2006: 8ff).

Den sidste del af dette citat, nemlig at Kina ikke blander sig i andre landes interne affærer, bliver gentaget i alle dokumenter om kinesisk udenrigspolitik udsendt fra Beijing. Det gælder også de dokumenter, der handler om bistand. Indimellem finder man dog signaler om, at dette ikke er tilfældet. F.eks. var et af hovedmotiverne bag etableringen af Kina-Afrika Forum at overtale afrikanske lande til at reformere efter den kinesiske model: Økonomisk liberalisering under strikt politisk kontrol, hvilket var en indblanding i andre landes interne affærer. Det

¹² Der er efterhånden skrevet en del om råstoffernes betydning i Kinas nyere udenrigspolitik, se evt. (Jaffe & Lewis, 2002; Zweig & Jianhai, 2005).

havde dog et større formål, nemlig at demonstrere Kinas internationale politiske magt ved at få afrikanske lande til at gå imod ortodokse anbefalinger.

Box 1: Kinas Afrikapolitik

Kinas Afrikapolitik fra 2006 rummer en række målsætninger, herunder:

Politisk samarbejde, der hidrører fra styrkelse af politiske forbindelser på alle niveauer, herunder gensidige besøg af topledere, udveksling mellem lovgivende forsamlinger, forbindelser mellem politiske partier, oprettelse af diverse konsultative organer, blandede komitéer, samarbejde i internationale organer, samt endelig samarbejde mellem regionale myndigheder.

Økonomisk samarbejde, herunder udvikling af den gensidige handel, etablering af et sino-afrikansk handelskammer og forhandling af frihandelsaftaler, investeringsfremme, aftaler om beskyttelse af investeringer, investeringsstøtte til kinesiske virksomheder, fremme af samarbejde mellem finansielle institutioner samt inden for landbrug (hvor der skal udarbejdes et egentligt program), infrastruktur, energi og turisme. Kina vil endvidere fortsætte sin bistandsindsats uden politiske betingelser.

Samarbejde inden for uddannelse, videnskab, kultur, medier, sundhed, offentlig administration, mellemfolkelig udveksling (især unge og kvinder), miljø, katastrofer og humanitær bistand.

Militært samarbejde, såsom udveksling af militære delegationer på højeste niveau, opbygning af kapacitet i Afrikas militære styrker gennem træning, samt støtte til konfliktløsning og fredsbevarende opgaver gennem FN-systemet.

Samarbejde på det juridiske område såvel som omkring bekæmpelse af transnational kriminalitet og inden for ikke-traditionel sikkerhed, herunder udveksling af informationer, og diskussion af et udvidet samarbejde omkring bekæmpelse af terrorisme, smugling af håndvåben, narkotikahandel og anden kriminalitet.

Kinas aktuelle officielle tilstedeværelse i Afrika, inklusive Kinas bistandsaktiviteter, er samlet i to overordnede dokumenter. Det første er Kinas officielle Afrikapolitik fra januar 2006 (Government of China, 2006). Det andet er resultatet af det tredje Kina-Afrika Forum afholdt i Beijing i November 2006: Beijing Action Plan 2007-2009 (Gill et al., 2007: Appendix 1).

Kinas Afrikapolitik bibringer i virkeligheden ikke meget nyt til, hvad vi allerede har set. Den sammenfatter snarere en bred palet af allerede eksisterende politikker og strategier på området (se box 1). Det interessante i den henseende er i virkeligheden, at Afrikapolitikken på ingen måder beskæftiger sig med, hvad disse tiltag måtte koste, eller hvordan den kinesiske indsats i Afrika kan eller skal koordineres (Delman & Kragelund, 2006).

En smule mere substans er der i Beijing Action Plan 2007-2009¹³, som er formuleret i samme vendinger som Afrikapolitikken og under nogenlunde samme overskrifter, omend man også her skal lede efter de konkrete bud på kinesiske tiltag over for Afrika. I modsætning til Afrika-politikken findes der dog konkrete tiltag:

På det *politiske plan* udvider handlingsplanen det eksisterende samarbejdet til at mødes før FN's generalforsamling for at afstemme politiske holdninger. På det *økonomiske plan* udmøntes først og fremmest det program som skal styrke samarbejdet på det landbrugsmæssige område (se box 1 ovenfor). I dette program vil man fra kinesisk side sende 100 senioreksperter til Afrika over de næste par år for at igangsætte 10 demonstrationscentre for landbrugsteknologi; støtte kinesiske virksomheder som vil investere i landbrugssektoren i Afrika; og styrke samarbejdet med afrikanske lande inden for FAO. Herudover fokuserer det økonomiske samarbejde, ud over hvad der allerede er stipuleret i Afrikapolitikken, på samarbejde mellem små- og mellemstore kinesiske og afrikanske virksomheder¹⁴; på at oprette en Kina-Afrika udviklingsfond, der i løbet af en ikke nærmere defineret årrække skal støtte 'veletablerede og respekterede' kinesiske virksomheder, der ønsker at investere i Afrika, og etablere tre til fem økonomiske og handelsmæssige samarbejdszoner i Afrika¹⁵; på at øge antallet af afrikanske varer med toldfritagelse i Kina fra de nuværende 190 til 440; og på at bilægge handelsstridigheder bilateralt (snarere end i WTO tvistbilæggesystem). Inden for den *sociale udvikling* peger handlingsplanen på, at Kina i løbet af de tre år planen dækker vil: fordoble størrelsen af sin bistand fra 2006-niveauet; tilbyde afrikanske lande USD 3 milliarder i præferentielle lån og USD 2 milliarder i eksportkreditter; fortsætte med sin gældsftergivelspolitik og afskrive bilateral gæld fra afrikanske HIPC-lande med diplomatiske relationer til Kina, som skulle betales i slutningen af 2005¹⁶; uddanne 15.000 afrikanske fagfolk i Afrika¹⁷; fordoble antallet af studiestipendier fra de nuværende 2000 pr. år til 4000 pr. år; hjælpe afrikanske regeringer med at oprette 100 skoler i landdistrikter; etablere Confucius-institutter; hjælpe med at bygge 30 hospitaler; bygge 30 demonstrationscentre for forebyggelse og behandling af malaria; give

¹³ Beijing Action Plan afløser den tidligere Addis Ababa Action Plan (2004-2006) som udgjorde det synlige resultat af det andet Kina-Afrika Forum afholdt i Addis Ababa i 2003.

¹⁴ Dette kunne indikere en anerkendelse af tilstedeværelsen af stadig flere private kinesiske virksomheder i Afrika. Se i øvrigt Kragelund (2007) for en diskussion af væksten i kinesiske private virksomheder i Afrika.

¹⁵ Den første af disse blev etableret i Zambias kobberbælte, da Hu Jintao besøgte landet på sin rundtur i Afrika i februar 2007 (China Daily, 2007).

¹⁶ I forvejen har Kina eftergivet USD 1,2 milliarder i 2000 og yderligere USD 750 millioner i 2003.

¹⁷ Dette er en udvidelse af China-Africa Inter-governmental Human Resources Development Plan (2004-2006) som gennem African Human Resources Development Fund uddannede 10.000 afrikanere.

USD 39 millioner¹⁸ til anti-malaria medicin; og udvide det kinesiske frivilligprogram for unge, således at 300 unge kinesere vil arbejde i Afrika (Gill et al., 2007: Appendix 1).

Denne handlingsplan er nok det tætteste, vi i dag kan komme på et overblik over kinesisk bistand til Afrika. Planen giver, ligesom Afrikapolitikken, dog ikke nogen idé om størrelsen af bistanden og hvem der koordinerer bistandsindsatsen. Selvom alle kinesiske ressourceministerier har et kontor, som er ansvarligt for Afrika, bliver den kinesiske bistand centralt koordineret af Kommunistpartiets Internationale Departement, Udenrigsministeriet og Handelsministeriet. Herudover spiller den kinesiske Eksport-Import Bank (ExIm Bank) også en stor rolle i forbindelse med såvel koncessionelle lån til finansiering af bl.a. infrastrukturprojekter som eksportkreditter. Verdensbanken estimerer i den forbindelse, at den kinesiske ExIm Bank indtil midten af 2006 havde ydet lån for USD 12,5 milliarder til infrastrukturprojekter i Afrika (Broadman, 2007: box 5.12).

Herudover er der 'spejl'-organisationer i provinserne, som ud over centralt pålagte opgaver forfølger egne mål med projekter i Afrika. Samtidig deler provinserne opgaver imellem sig efter anvisning fra Beijing, f.eks. inden for sundhedsprogrammerne i Kina, hvor hver kinesisk provins er ansvarlig for et eller flere lande i Afrika. Sluttelig beskæftiger en række halvofficielle, centralt styrede, kinesiske foreninger sig med mellemfolkelige relationer (Delman & Krage-lund, 2006).

Hvad angår fordoblingen af bistanden fortæller dette punkt i handlingsplanen os ikke andet end, at Kina signalerer, såvel indadtil som udadtil, at Afrika er endog meget vigtigt i Kinas bestræbelser på at fastholde sin nuværende økonomiske vækst og få international politisk magt, eftersom bistandsniveauet ikke er offentligt tilgængeligt (jf. tillige note ^b til Tabel 6). Uofficielle kilder peger på, at kinesisk bistand til Afrika er i størrelsesordenen USD 0,75-12,5 milliarder, mens officielle kilder for det første ophørte med at inkludere opgørelser om bistand i 2002 og for det andet inkluderer Kina andre overførsler i bistanden end DAC donorerne. I Kinas officielle statistikker (China Statistical Yearbook) var bistand således kategoriseret med projekter med andre aktører i udlandet og bygge- og anlægsarbejder i Kina foretaget af udenlandske investorer!

Som det kan ses af ovenstående, er Kinas nuværende bistandsengagement ikke væsensforskelligt fra tidligere tiders engagement. Det hviler stadig på kinesisk nationalisme udtrykt gennem

¹⁸ 30 millioner RMB. Kurs 0,13 (www.valutakurser.dk) 13-04-07.

Kinas udenrigspolitik og er i høj grad udtryk for pragmatisk *realpolitik*. Det giver sig også udtryk i, at Kinas nuværende bistandsengagement bygger på tidligere tiders relationer og er formuleret i nogenlunde samme termer, omend solidaritetsretorikken i dag er en smule i baggrunden og gensidig gavn er kommet i forgrunden. Herudover er det vigtigt at holde sig for øje, at kinesisk bistand er bilateral statslig bistand.

6.2.2 Indien

Indien er ikke nogen ny donor. Indiens historie som donor begyndte allerede i 1950'erne, hvor landet gav bistand til andre lande i Sydasien, men først i 1961 begyndte Indien, som en konsekvens af Kinas begyndende bistand til bl.a. Afrika, at kanalisere bistand til lande uden for regionen – herunder til lande i Afrika. Indiens bistand til Afrika var altså i første omgang ikke tiltænkt en rolle i andre landes sociale og økonomiske udvikling, men skal snarere ses som en reaktion på forholdet mellem Kina og Indien. Sidenhen blev formålet med Indiens bistand mere klart. Siden 1964 har Indien kanaliseret sin hovedsageligt bilaterale bistand¹⁹ til (andre) udviklingslande gennem Indian Technical and Economic Cooperation (ITEC)²⁰. Officielt var formålet med ITECs aktiviteter, at Indiens erfaringer inden for centrale sfærer, såsom landbrug og industri, skulle gavne andre lande i Syd og dermed løfte disse lande økonomisk og politisk og således være med til at afbalancere verden.

Ligesom i Kina er bistanden i Indien efter en relativt stille periode i slutningen af det sidste århundrede igen blevet politisk vigtig. Indisk bistand er således et instrument i Indiens forsøg på dels at bane sig vej mod en fast plads i FNs sikkerhedsråd, dels at åbne markeder for indiske produkter og indiske investeringer i lande i Syd. Dette dobbelte hensyn kommer til udtryk i Indiens forsøg på dels at ændre omverdenens syn på landet gennem en kraftig reduktion af de donorer, der giver bistand til Indien, dels at ændre selvforståelsen ved at lancere nye storslåede bistandsprogrammer.

I juni 2003 blev det første spadestik til denne nye brug af bistand taget. Således reducerede den daværende regering antallet af donorer, man ville modtage bistand fra, for, som man sagde, at frigive penge til de lande, der har mest behov for bistand (Ministry of Finance & Company, 2003). Samtidig søsatte man et nyt donorprogram, India Development Initiative, der gennem såvel donationer som kreditter skulle bibringe udvikling til andre lande. Men budgettalen fra juni 2003 viser, at dette initiativ også havde en række andre formål, nemlig at

¹⁹ Gennem tiderne har Indien også kanaliseret midler gennem regionale programmer og FN-systemet.

²⁰ For en deskriptiv gennemgang af Indiens tidlige historie som donor, se Vohra (1981).

støtte om op indiske økonomiske interesser i udlandet og tiltrække udenlandske direkte investeringer til Indien. Faktisk blev en tredjedel af de penge, der var allokeret til India Development Initiative (og to tredjedele af de penge, der blev brugt i alt), brugt til en kampagne, der skulle promovere Indien som attraktivt investeringssted for udenlandske investorer og ikke til aktiviteter i andre lande (Price, 2004: 7).

Netop denne brug af India Development Initiative til indenrigspolitiske formål – op til valget i 2004 – gjorde, at den nuværende regering gav India Development Initiative dødsstødet lige efter magtovertagelsen²¹. Det har dog ikke betydet indisk bistands endeligt. For det første blev langt størstedelen af de India Development Initiative midler, der rent faktisk gik til social og økonomisk udvikling i andre lande, kanaliseret gennem Indiens Export-Import Bank (ExIm-bank) i form af subsidier for at kunne fastholde en relativt lav rente til låntagerne²². Som det fremgår af tabel 8, har ExIm-banken fortsat denne praksis – omend det er uvist i hvor høj grad den indiske regering subsidierer kreditterne i dag.

For det andet har regeringen søsat nogle andre aktiviteter rettet mod Afrika. De vigtigste i denne henseende er Special Commonwealth Assistance for Africa Programme (SCCAP), TechnoEconomic Approach for Africa-India Movement (TEAM-9), en USD 200 millioner bunden kreditlinie til NEPAD²³, og en donation på USD 50 millioner til køb af indisk satellitstyr til Afrika.

SCCAP er ITECs søsterprogram. Tilsammen kanaliserer Indien i dag ca. USD 400.000 pr. år²⁴ gennem disse to kanaler. ITEC/SCCAP bistand består af fem forskellige dele: træning af personel i Indien, projektbistand, TA, studieture, og humanitær bistand. Gennem SCCAP får hvert af de lande i Afrika, som Indien har diplomatiske relationer til, tildelt et antal enheder, der svarer til en mængde træning i private indiske virksomheder eller institutioner eller TA udført af selv samme virksomheder og institutioner, som landet kan modtage pr. år. Antallet af enheder varierer fra et par stykker i lande, der er økonomisk ubetydelige for Indien og hvor

²¹ I samme øjemed tog de også nogle af de donorer, der var smidt ud 'til nåde'.

²² ExIm bankens rente, og dermed størrelsen af subsidierne fra den indiske regering, afhænger af, hvor fattig låntageren er. Således får HIPC-lande lån til under markedsvilkår, mens lavindkomstlande får lån til korttidsrenten plus 0,5 procent.

²³ Heraf skal knap USD 30 millioner gå til køb af indiske lokomotiver og vogne til Dakar-Bamako jernbanelinien.

²⁴ Svarende til 500 millioner rupees/år.

den indiske minoritet er meget lille, op til ca. 50 i lande i det østlige Afrika, hvor Indien historisk set har haft stærke relationer.

Tabel 8: Indiens nuværende bistand til Afrika^a

Land	Større nuværende bistands- og låneaktiviteter
Angola	Kreditlinie på USD 40 millioner til genopbygning af jernbane (bunden) og ExIm-bank kredit USD 5 millioner til køb af landbrugsudstyr i Indien
Benin	Donation på 60 traktorer
Burkina Faso	TEAM-9 kredit på USD 31 millioner til landbrugsudstyr
Cameroun	Donation på 60 traktorer
Djibouti	Fødevarehjælp: ca. USD 1 million
Elfenbenskysten	TEAM-9 kredit på USD 27 millioner til 400 Tata busser mm.
Gambia	ExIm-bank kredit på USD 7 millioner til køb af traktorer og hjælp til at igangsætte en traktorsamlefabrik i Gambia
Ghana	ExIm-bank kredit på USD 15 millioner; ExIm-bank koncessionelt lån på USD 27 millioner (ruralt elektrificerings program og udstyr i forb. m. Præsidentens Specielle Initiativ for cassava, salt mm.); og India-Ghana Kofi Annan Centre of Excellence (IT): USD 2 millioner (TA)
Lesotho	ExIm-bank kredit på USD 5 millioner til landbrugsrelaterede aktiviteter
Mauritius	ExIm-bank kredit på USD 100 millioner til udvikling af IT (2001); bevilling på USD 7,5 million til IT; og ExIm-bank kredit på USD 10 millioner til kloakering
Niger	TEAM-9 kredit på USD 17 millioner til køb af transportudstyr i Indien
Senegal	TEAM-9 kredit på samlet USD 48 millioner til finansiering af vandingssystem, IT, og igangsættelse af en stålforbearbejdningsfabrik; ExIm-bank kredit på USD 18 millioner til 350 Tata busser; og ExIm-bank kredit på USD 15 millioner til landbrugsudstyr
Sierra Leone	Donation på USD 800.000 til bygning af 400 barakker. Byggeriet vil blive udført af et indisk firma
Tanzania	Etablering af 2 cashewnød-forarbejdningsvirksomheder; bilateral gældseftergivelse på USD 20 millioner
Tchad	TEAM-9. Ingen kreditter i 2005
Togo	ExIm-bankkredit på USD 10 millioner til finansiering af import fra Indien
Uganda	Donation af USD 1,7 million til humanitær bistand; bilateral gældseftergivelse på USD 5 millioner
Zambia	Donation af USD 100.000 til ARV medicin; ExIm-bank kredit på USD 10 millioner til køb af ARV-medicin; og bilateral gældseftergivelse på USD 3 millioner

Note:

^a Inkluderer ikke beskrivelse af, hvor mange SCCAP-enheder hvert land har, og hvad de er brugt til.

Kilde:

Diverse indberetninger fra Indiens ambassader i Afrika (MEA, 2007).

Langt vigtigere i en afrikansk kontekst er dog den nye kreditfacilitet, TEAM-9, som Indien lancerede i 2004 på USD 500 millioner til otte afrikanske lande²⁵. TEAM-9 har til formål at fremme socioøkonomisk udvikling i disse lande gennem adgang til kreditter. Som det fremgår af tabel 8, har langt størstedelen af de kreditter, som indtil videre er kanaliseret gennem dette program, rettet sig mod landbrugsaktiviteter. Det er uklart, i hvor høj grad disse kreditter i teorien er bundne, men i praksis tyder alt på, at også denne bistandsform er bunden, idet pengene indtil videre udelukkende er blevet brugt til køb af indisk udstyr.

Ud over det nyetablerede TEAM-9 indikerer tabel 8 tillige, at Indiens bistand ikke blot er meget tæt knyttet til den indiske industri i Indien, men i lige så høj grad knyttet til indiske oversøiske aktiviteter. Således har landene i det østlige Afrika, inklusive Mauritius, i langt højere grad end de andre lande modtaget gavebistand og gældseftergivelse fra Indien. Dette historiske bånd kommer dog især til udtryk i SCCAP, hvor landene i det østlige og sydlige Afrika gennemsnitligt får tildelt langt flere enheder end lande i det vestlige og centrale Afrika.

7. Betydning for afrikanske bistandsmodtagere

Betydningen af genkomsten af ikke-DAC donorer for afrikanske bistandsmodtagere, beror som det fremgik af afsnit to, af antallet af nye donorer i hvert enkelt modtagerland, men i lige så høj grad af de specifikke karakteristika ved ikke-DAC donorenes bistand og hvordan den hhv. konkurrerer eller komplementerer DAC-bistanden. På denne baggrund er det vigtigt at opridse forskellene mellem DAC- og ikke-DAC donorer i relation til vigtige parametre for størrelsen af transaktionsomkostningerne for modtageren. I det følgende vil jeg derfor gennemgå forskelle i størrelsen af bistanden, bistandsformen, formålet, lande- og sektorvalget, samt bistandsmodaliteten – alt sammen faktorer, der influerer på betydningen af donorenes tilstedeværelse for de afrikanske bistandsmodtagere.

Den første forskel, der fremkommer ved sammenligningen af hhv. DAC og ikke-DAC donorer er *størrelsen* af bistanden. DAC donorenes bistand varierer fra knap 0,2% til ca. 1% af BNI, mens de ikke-DAC donorenes bistand, vi har tal for, udgør 0,01-0,50 procent af BNI. Bortset

²⁵ TEAM-9 designerer et teknisk samarbejde mellem Indien og følgende otte afrikanske lande: Burkina Faso, Elfenbenskysten, Ghana, Guinea-Bissau, Mali, Senegal, Tchad, og Ækvatorial Guinea.

fra én donor ligger selv de største ikke-DAC donorer under langt hovedparten af DAC donorerne. Det er altså ikke den relative størrelse af bistanden, der gør ikke-DAC donorerne interessante, men hvad denne bistand er udtryk for og hvordan disse mange 'små' interventioner vil påvirke modtagerne. Denne påvirkning diskuteres nedenfor gennem en analyse af form, formål mm. og disse aspekters relation til transaktionsomkostningerne ved bistanden.

Omvendt er det vigtigt at holde sig for øje, at bistanden for nogle af disse donorer (læs: især Kina og Indien, men i stigende grad også Brasilien og Sydafrika) i sig selv er marginal i forhold til de økonomiske og politiske påvirkninger, der sker gennem andre kanaler. Det er således vigtigt ikke at lade sig forblænde af en diskussion om effektmaksimering gennem øget harmonisering, når det drejer sig om disse donorer. I stedet er det vigtigt at øge forståelsen for, hvordan disse donorer bruger bistanden som katalysator for andre, vigtigere, formål, såsom adgang til handel og investeringer.

En af de store forskelle på de to typer af donorer angår *bistandsformen*. For det første er langt de fleste ikke-DAC donoreres bistand bunden til køb af varer/serviceydelser i donorlandet. DAC donorer er i modsætning hertil for relativt nyligt blevet enige om at afbinde bistanden. Argumentet for afbinding er relativt simpelt: Ved at lade modtageren selv vælge udbyder øges konkurrencen. Dermed øges effektiviteten af bistanden. Set fra dette perspektiv vil en øget brug af bunden bistand mindske effektiviteten af hver enkelt bistandskrone – en effekt, der måske opvejes af, at bistandsstrømmen øges, og fokus lægges på andre lande og andre sektorer (se nedenfor).

For det andet benytter en del ikke-DAC donorer sig i udpræget grad af ikke-koncessionelle lån snarere end koncessionelle lån og gavebistand, der ifølge DAC netop er essensen af bistand. Dette kan umiddelbart medføre en øget gældsbyrde for modtagerregeringerne. En række tiltag, bl.a. Verdensbankens og IMF's HIPC-program, har gennem de seneste 10 år søgt at reducere udviklingslandenes gældsbyrde for dermed på sigt at frigive interne ressourcer til udvikling. Ideen om gældslettelse er også taget op af ikke-DAC donorerne. Blandt disse er Kinas bilaterale gældslettelsesprogram det mest omfattende, men også andre tidligere donorer, såsom Tjekkiet og Indien, har valgt at eftergive (dele af) deres bilaterale gæld til afrikanske lande. Mange afrikanske regeringer har derfor opnået igen at blive kreditværdige på det internationale finansmarked. Denne kreditværdighed, koblet med ikke-DAC donorerers brug af ikke-konces-

sionelle lån kan medføre, at den reduktion af de afrikanske regerings gældsbyrde, som er foregået de seneste år, brat kan vende²⁶.

Formålet med ikke-DAC donorerens bistand er umiddelbart også forskelligt fra DAC donorerens. Selvom der er en tendens til, at de fleste ikke-DAC donorer officielt refererer til 2015-målene (eller varianter heraf) i deres formålsparagraffer, viser koblingen af udvælgelseskriterier, bistandsmodalitet, lande- og sektorvalg, at det egentlige formål med ikke-DAC donorerens bistand også er såvel geopolitisk som økonomisk betinget. Brugen af bistand til andre formål end fattigdomsreduktion betyder for det første, at det helt overordnet er svært at gisne om effekterne af øgede bistandsstrømme. For det andet giver det ikke mening at sammenligne bistand, der bliver givet for at reducere fattigdom, med bistand, hvis fremmeste formål er at skabe en ny verdensorden (Venezuela) eller opbygge Syd-Syd samarbejde (Brasilien). For det tredje peger dette forhold i retning af, at bistand kun er en katalysator for andre, større, økonomiske og politiske påvirkninger af de afrikanske samfund.

I denne diskussion er det dog værd at holde fast i, at DAC donorerne på lige fod med ikke-DAC donorerne udgør en heterogen gruppe. Selvom DAC sætter rammerne for, hvad (god) bistand er, hvordan man skal give den, monitorere den og evaluere den, er der store forskelle mellem de 22 DAC-landes motiver for at give bistand. Således påviser Alesina & Dollars (2000) undersøgelser, at der er betydelige forskelle på, hvor stor vægt såvel historie som geopolitiske forhold spiller i valget af samarbejdslande og dermed hvor stor en rolle udvikling – i dag forstået som 2015-mål – spiller i dette valg. Ikke overraskende skiller USA, Frankrig og Japan sig ud i forhold til f.eks. de nordiske lande ved at bruge bistanden strategisk, men det er til gengæld interessant, at strategi dækker over så forskellige aspekter som forholdene i Mellemøsten (USA), tidligere kolonier (Frankrig), og værdifællesskab²⁷ (Japan). I denne henseende er det tillige vigtigt at holde sig for øje at disse aggregerede resultater dækker over store interne forskelle. Bag hver bilateral donor er det derfor muligt at finde interessegrupper med modsatrettede motiver: Nogle ønsker at overføre midler til at forbedre socioøkonomiske forhold,

²⁶ I denne henseende er det dog værd at påpege, at der ikke er enighed om, hvad der fremmer udvikling mest: (koncessionelle) lån eller gavebistand. Blandt argumenterne for gavebistand er, at der frigives ressourcer til andre formål, mens modstandere af gavebistand påpeger, at 1) der er ikke sket en mindsning af fattigdommen i takt med, at DAC donorerne har omlagt bistandsformen mod et større gaveelement; 2) sammenlignende studier af Asien og Afrika viser, at der ikke er sammenhæng mellem andelen af lån i overførslerne og udviklingsgraden; og 3) lån har en opgraderende virkning på modtageren (OECD, 2007a).

²⁷ Målt i stemmelighed ved FN's generalforsamlinger.

andre vil bruge bistanden til at få adgang til markeder, og andre igen søger at gennemføre politisk mål gennem bistanden (Martens, 2005).

Det er ved første øjekast svært at sige noget entydigt om ikke-DAC donorerens *landevalg*. Tabel 9 viser en opgørelse over ikke-DAC donorerens nuværende bistandsfokus i Afrika. Sådanne partner- eller prioritetslande er vist med mørkegrå skravering, mens lande som Israel, Kina, og Kuwait, der i princippet har donorinterventioner i alle lande i Afrika, er vist med lysegrå skravering²⁸. Det billede, der fremkommer, er meget broget. Lande som Etiopien, Kenya, Mozambique og Senegal får udvidet antallet af aktive donorer med 8-9 donorer. Disse lande er i forvejen blandt DAC donorerens donor-darlings. OECD (2007b: 27) forudser således på baggrund af aktuelle tal, at den bilaterale DAC-bistand i fremtiden i udpræget grad vil kanaliseres mod donor-darlings i Afrika, såsom Etiopien, Ghana, Tanzania og Uganda. Der vil altså blive et øget pres på disse donor-darlings, som kan være med til at øge transaktionsomkostningerne ved at modtage bistand og dermed mindske effektiviteten af bistanden.

Tabel 9: Ikke-DAC donorerens afrikanske bistandsfokus

	Angola	Burkina Faso	Cameroun	Djibouti	Etiopien	Elfenbenskysten	Gambia	Ghana	Guinea-Bissau	Kap Verde	Kenya	Lesotho	Madagaskar	Malawi	Mali	Mauretanien	Mozambique	Namibia	Sao Tome/Principia	Senegal	Seychellerne	Sudan	Sydafrika	Swaziland	Tanzania	Tchad	Togo	Uganda	Zambia	Zimbabwe	Ækvatorial Guinea				
Brasilien																																			
Cuba																																			
Indien																																			
Island																																			
Israel																																			
Kina																																			
Korea																																			
Kuwait																																			
Litauen																																			
Polen																																			
Rusland																																			
SArabien																																			
Slovakiet																																			
Sydafrika																																			
Taiwan ^a																																			
Thailand																																			
Tjekkiet																																			
Tyrkiet																																			
UAE																																			
Ungarn																																			

Note: ^a Indtil august 2006 havde Taiwan tillige bistandsprojekter i Tchad.

²⁸ Lande, der kun modtager bistand fra disse donorer, er ikke inkluderet i tabellen.

OECD-rapporten forudser dog samtidig, at DAC donorerne i fremtiden vil holde sig langt væk fra svage og fejlslagne stater (OECD, 2007b). Her kan ikke-DAC donorerne komme til at spille en markant anderledes rolle. Der er nemlig en tendens til, at ikke-DAC donorerne udvider gruppen af lande, der modtager bilateral bistand i Afrika. Med andre ord: Selvom ikke-DAC donorerers donor-darlings stemmer nogenlunde overens med DAC donorerens donor-darlings, inkluderer de også lande, som DAC donorerne ikke samarbejder bilateralt med. Dette er især vigtigt set i lyset af, at ikke blot aktuelle tal, men også Paris-deklarationens mål om harmonisering af bistanden, sandsynligvis vil koncentrere den bilaterale bistand til nogle af de få donor-darlings, der kan leve op til donorerens fælles krav om god regeringsførelse, ejerskab, gennemsigtighed mm. Ikke-DAC donorerens genkomst betyder altså flere ressourcer til flere lande.

Som det er fremgået i præsentationen af de enkelte donorer, er en direkte sammenligning af *sektorvalg* ikke mulig: Kun de færreste ikke-DAC donorer definerer, hvad de enkelte sektorer i virkeligheden inkluderer. F.eks. er det uklart, hvad den sociale sektor i Mexico dækker over, når nu landet også giver bistand til uddannelse og sundhed. Når dette er sagt fremkommer to relaterede tendenser. For det første er der i mange tilfælde overensstemmelse mellem ikke-DAC donorerens kompetencer og deres sektorfokus²⁹, hvilket stemmer overens med brugen af bunden bistand og brugen af bistand som både økonomisk og udenrigspolitisk instrument. For det andet er der en tendens til, at produktive sektorer vægter højere end sociale sektorer. Således ligner ikke-DAC donorerens bistand tidligere tiders DAC bistand med et klart fokus på infrastruktur, industri, energi og vand, samtidig med at ikke-DAC donorerens bistand er i tråd med Afrika Kommissionens anbefalinger (Commission for Africa, 2005).

Forholdet mellem brugen af *bi- og multilaterale bistandskanaler* adskiller ikke nødvendigvis ikke-DAC donorer fra DAC donorer: På begge sider af denne skillelinie er der store forskelle donorerne imellem³⁰. Således kanaliserer gruppe I og III en stor del af bistanden gennem det multilaterale system (i overvejende grad gennem EU-systemet), mens gruppe II og gruppe IV

²⁹ Som eksempel på dette sammenfald kan bl.a. nævnes Island (fiskeri og energi), Israel (ørkenlandbrug), Letland (demokratisering), Ungarn (politisk og økonomisk transition), og Venezuela (energi).

³⁰ Det skal i denne henseende nævnes, at der er stor problemer med at sammenligne tallene for, hvor stor en del af bistanden der allokeres til eksempelvis multilaterale institutioner. I DAC-regi anses bistand, der gives til en multilateral organisation, men som er øremærket til et bestemt land og en bestemt sektor, som bilateral. På denne baggrund når DAC frem til, at 75% af bistanden er bilateral, mens 25% er multilateral. Korrigerer man for denne definitions-mæssige spidsfindighed, er tallene snarere 50-50 (Cohen & Katseli, 2007: 5). Hvordan OECD udregner ikke-DAC donorerens bistand, eller hvordan landene selv gør det, står hen i det uvisse.

næsten udelukkende benytter sig af bilateral bistand. Disse forskelle afspejler dels formålet med bistanden (fattigdomsreduktion vs. strategi), dels relationen til EU. At brugen af hhv. det ene eller det andet system afspejler donorens formål stemmer ifølge Cohen & Katseli (2007) godt overens med, at multilaterale organisationer generelt set er mere fattigdomsorienterede, mens bilaterale organisationer er styret af politiske hensyn. Denne skelnen kan dog ikke direkte overføres til en konklusion om, at det ene system er mere effektivt end det andet. Derfor er det også umuligt at drage konklusioner om hhv. DAC- og ikke-DAC donorerers brug af bi og multilaterale bistandskanaler.

Slutteligt er der store forskelle i *bistandsmodaliteten*. Symptomatisk for ikke-DAC donorerne benytter de sig af projektbistand modsat DAC donorerne, der i stigende grad er gået væk fra denne modalitet, og i højere grad benytter sig af sektorprogrammer og budgetstøtte. Som nævnt i afsnit to har en af hovedargumenterne for omlægningen af bistanden i DAC-landene netop været at mindske transaktionsomkostningerne, men ud over at f.eks. budgetstøtte ikke pr. definition mindsker transaktionsomkostningerne (Andersen & Therkildsen, 2007), skal man tillige tage hensyn til, hvem transaktionsomkostningerne hviler på. Med andre ord: Forskelle i bistandsmodalitet mellem forskellige donorer behøver ikke nødvendigvis at betyde, at afrikanske bistandsmodtagere oplever et øget bureaukratisk pres – det kan ligesåvel betyde, at presset bliver fordelt på flere lokale enheder.

8. Konkluderende bemærkninger

Genkomsten af ikke-DAC donorer betyder først og fremmest, og alt andet lige, at pengestrømmene til Afrika øges. Ikke nok med at bistanden øges, så katalyserer denne bistand i visse tilfælde også handel med Afrika og investeringer i Afrika. Herudover er der en tendens til, at ikke-DAC donorerne udvider gruppen af lande, der modtager bilateral bistand i Afrika. Ligeledes tyder det på, at ikke-DAC donorerers sektor-darlings også er forskellige, og mere på linie med f.eks. Afrika Kommissionens anbefalinger end DAC donorerens bistand. Sluttelig er det værd at påpege, at denne genkomst skaber ny konkurrence i bistanden, der vil øge manøvrerummet for modtagerlandene. Dette kan på sigt være med til at skabe større ejerskab og måske også større effektivitet i bistanden.

Som det er fremgået af ovenstående diskussion, kan det ikke umiddelbart konkluderes, at genkomsten af ikke-DAC donorer vil øge transaktionsomkostningerne for modtagerne i Syd og

dermed risikere at formindske udviklingseffekterne af disse nye pengestrømme. Der kan dog spores en række negative effekter af denne genkomst, heriblandt tendensen til, at ikke-DAC donorer foretrækker brugen af projektbistand i stedet for sektorprogrammer og budgetstøtte, som i stigende grad har vundet indpas blandt DAC donorer, og den udbredte brug af ikke-koncessionelle lån snarere end gavebistand.

Hvad angår forskellene og lighederne mellem DAC og ikke-DAC donorer må man formode, at nogle ikke-DAC donorer qua deres medlemskab af enten EU eller OECD (gruppe I-III) vil tage DAC donorerens bistandsform, modalitet mm. til sig. Disse donorer vil også tilpasse sig Paris-deklarationens diskurs om harmonisering, tilpasning og ejerskab. Omvendt er det usandsynligt, at de største donorer i gruppe IV vil tilpasse sig DAC donorerne på kort sigt. På trods af, at Kina har underskrevet Paris Deklarationen og gentagne gange refererer til 2015-målene, mener Tjønneland et al. (2006) f.eks. ikke, at Kina vil arbejde tættere sammen med andre bilaterale donorer. På det multilaterale plan ser situationen dog anderledes ud. Her har Kina flere gange vist sig villig til at arbejde tæt sammen med andre donorer, f.eks. i FN-systemet.

Referencer

- ABC. (2007). Agência Brasileira de Cooperação. PALOP. Retrieved April 20th, 2007, from http://www.abc.gov.br/abc/abc_ctpd_palop.asp
- Acharya, A., de Lima, A. T. F., & Moore, M. (2006). Proliferation and fragmentation: Transactions costs and the value of aid. *Journal of Development Studies*, 42(1), 1 - 21.
- Alesina, A., & Dollar, D. (2000). Who Gives Foreign Aid to Whom and Why? *Journal of Economic Growth*, 5(1), 33-63.
- Altenburg, T., & Weikert, J. (2006). *Möglichkeiten und Grenzen entwicklungspolitischer Dreiecksoperationen mit Ankerländern* (Discussion Paper). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Andersen, O. W., & Therkildsen, O. (2007). *Harmonisation and alignment: The double-edged swords of budget support and decentralised aid administration* (DIIS Working Paper). Copenhagen: Danish Institute for International Studies.
- BADEA. (2006). *2005 Annual Report*. Khartoum: Arab Bank for Economic Development in Africa.
- Baginski, P. (2002). Poland. In M. Dauderstädt (Ed.), *EU Eastern Enlargement and Development Cooperation* (pp. 12-19). Bonn: International Policy Analysis Unit.
- Beeching, I. (2007, October 5). Internationalism and the Venezuelan Revolution. Retrieved October 10, 2007, from <http://www.venezuelanalysis.com/analysis/2688>
- Brautigam, D. (1993). South-south technology transfer: The case of China's Kpatawee rice project in Liberia. *World Development*, 21(12), 1989-2001.
- Broadman, H. G. (2007). *Africa's Silk Road. China and India's New Economic Frontier*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Chen, M.-X., Goldstein, A., Pinaud, N., & Reisen, H. (2005). *China and India: What's in it for Africa?* (Draft). Paris: OECD Development Centre.
- China Daily. (2007, 05-02-2007). China opens 1st African economic zone in Lusaka. Retrieved February 6th, 2007, from http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2007-02/05/content_801329.htm
- Cohen, D., & Katseli, L. T. (2007). *Multilaterals and Bilaterals on the Ground: Division of labour or coordination?* Paris: OECD.
- Commission for Africa. (2005). *Our Common Interest. Report of the Commission for Africa*. London: Commission for Africa.
- Dauderstädt, M. (Ed.). (2002). *EU Eastern Enlargement and Development Cooperation*. Bonn: International Policy Analysis Unit.

- Delman, J., & Kragelund, P. (2006). Kina i Afrika – gamle alliancer med nye globalpolitiske perspektiver? *Økonomi og Politik*, 79(4), 35-50.
- Eadie, G. A., & Grizzell, D. M. (1979). China's Foreign Aid, 1975-78. *The China Quarterly*(77), 217-234.
- Eisenman, J., & Kurlantzick, J. (2006). China's Africa Strategy. *Current History*(May 2006), 219-224.
- Estonian Ministry of Foreign Affairs. (2007). Development Co-operation. Retrieved May 2nd, 2007, from http://www.vm.ee/eng/kat_178/
- Gill, B., Huang, C.-h., & Morrison, J. S. (2007). *China's Expanding Role in Africa. Implications for the United States*. (CSIS Report). Washington: Center for Strategic and International Studies.
- Glosny, M. A. (2006). *China's Foreign Aid Policy: Lifting States out of Poverty or Leaving Them to the Dictators* (Freeman Report). Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies.
- Gonzales, D. (2000). Cuban-African relations: nationalist roots of an internationalist policy. *Review of African Political Economy*, 27(84), 317-323.
- Government of China. (2006). China's Africa Policy.
- Halaxa, P., Jelinek, P., & Krouzek, J. V. (2002). Czech Republic. In M. Dauderstädt (Ed.), *EU Eastern Enlargement and Development Cooperation* (pp. 20-29). Bonn: International Policy Analysis Unit.
- Harmer, A., & Cotterrell, L. (2005). *Diversity in donorship. The Changing landscape of official humanitarian aid* (HPG Research Report). London: Overseas Development Institute.
- Hilsum, L. (2006). We Love China. *Granta*, 2006(92: The view from Africa).
- ICEIDA. (2005). *Annual Report 2005*. Reykjavik: Icelandic International Development Agency.
- IIR. (2006). *International Development Cooperation of the Czech Republic*. Prague: Institute of International relations.
- IsDB. (2006). *31st IDB Annual Report 1426H (2005-2006)*. Jeddah: The Islamic Development Bank.
- Jaffe, A. M., & Lewis, S. W. (2002). Beijing's oil diplomacy. *Survival*, 44(1), 115-134.
- Kaplinsky, R., McCormick, D., & Morris, M. (2006). *The Impact of China on Sub-Saharan Africa* (Dfid Agenda Paper). Sussex: Institute of Development Studies.
- Kiss, J. (2002). Hungary. In M. Dauderstädt (Ed.), *EU Eastern Enlargement and Development Cooperation* (pp. 30-39). Bonn: International Policy Analysis Unit.
- KOICA. (2006). *KOICA Annual Report 2005*. Seoul: Korea International Cooperation Agency.
- KOICA. (2007). Korea International Cooperation Agency. Retrieved April 13, 2007, from <https://www.koica.go.kr/>
- Kragelund, P. (2007). *Udenlandske investeringer og udvikling i Afrika*. DIIS Working Paper 2007/5. Copenhagen: Danish Institute for International Studies.

- Krichewsky, L. (2003). *Development Policy in the Accession Countries* (Development Policy Report). Vienna: Trialog.
- Manning, R. (2006). Will 'Emerging Donors' Change the Face of International Co-operation? *Development Policy Review*, 24(4), 371-385.
- Martens, B. (2005). Why do Aid Agencies Exist? *Development Policy Review*, 23(6), 643-663.
- MASHAV. (2007). MASHAV Center for International Cooperation. Retrieved April 12th, 2007, from <http://mashav.mfa.gov.il/mfm/web/main/missionhome.asp?MissionID=16210&>
- MEA. (2007). Ministry of External Affairs. Retrieved April 26th, 2007, from <http://meaindia.nic.in/index.htm>
- Ministry of Finance. (2007). Russia's Participation in International Development Assistance. Retrieved October 9, 2007, from http://www1.minfin.ru/off_inf/concept_eng.pdf
- Ministry of Finance & Company. (2003). Finance Ministry to Formulate New Guidelines for Bilateral Aid in Consultation with Development Partners. Retrieved April 27th, 2007, from <http://pib.nic.in/archieve/lreleng/lyr2003/rjun2003/06062003/r060620039.html>
- Ministry of Foreign Affairs. (2005). *Poland's development Co-operation* (2004 Annual Report). Warszawa: Development Co-operation Department, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland.
- Ministry of Foreign Affairs. (2007). Thai International Cooperation Programme. Retrieved April 20th, 2007, from <http://www.mfa.go.th/web/2199.php?id=1792>
- Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Latvia. (2007). Development cooperation. Retrieved May 2nd, 2007, from <http://www.am.gov.lv/en/DevelopmentCo-operation/>
- Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Lithuania. (2007). Development Cooperation and Democracy Promotion Policy. Retrieved May 2nd, 2007, from <http://www.urm.lt/index.php?1361919245>
- Morss, E. R. (1984). Institutional destruction resulting from donor and project proliferation in Sub-Saharan African countries. *World Development*, 12(4), 465-470.
- Munro, L. T. (2005). Focus-Pocus? Thinking Critically about Whether Aid Organizations Should Do Fewer Things in Fewer Countries. *Development & Change*, 36(3), 425-447.
- Neumayer, E. (2003). What Factors Determine the Allocation of Aid by Arab Countries and Multilateral Agencies? *Journal of Development Studies*, 39(4), 134 - 147.
- Neumayer, E. (2004). Arab-related Bilateral and Multilateral Sources of Development Finance: Issues, Trends, and the Way Forward. *The World Economy*, 27(2), 281-300.
- OECD. (2006). Policies and Efforts of Bilateral Donors. In *OECD Journal on Development. Development Co-operation Report 2006* (Vol. 8 (1), pp. 67-106). Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2007a). After Gleneagles: What Role for Loans in ODA? In OECD (Ed.), *Financing Development. Aid and Beyond* (pp. 53-68). Paris: OECD Development Centre.

- OECD. (2007b). Resources for Development in Africa. In OECD (Ed.), *Financing Development. Aid and Beyond* (pp. 23-52). Paris: OECD Development Centre.
- OFID. (2006a). *Annual report 2005*. Vienna: The OPEC Fund for International Development.
- OFID. (2006b). *Thirty Years of Development Cooperation, 1976-2006*. Vienna: The OPEC Fund for International Development.
- OPEC. (2002). *OPEC Aid Institutions 2002. A Profile*. Vienna: The OPEC Fund for International Development.
- Ping, A. (1999). From Proletarian Internationalism to Mutual Development: China's Cooperation with Tanzania, 1965-95. In G. Hyden & R. Mukandala (Eds.), *Agencies in Foreign Aid. Comparing China, Sweden and the United States in Tanzania*. Houndmills: Macmillan Press.
- Price, G. (2004). *India's aid dynamics: from recipient to donor?* (Asia Programme Working Paper). London: Chatham House.
- Quing, X. (2006). China's Sincere Aid to Africa. *Voice of Friendship*(140), 8-10.
- Romero, S. (2007, February 23). Venezuela Rivals U.S. in Aid to Bolivia *The New York Times*.
- Roodman, D. (2006). *Aid Project Proliferation and Absorptive Capacity* (Working Paper). Washington DC: Center for Global Development.
- Saudi Fund for Development. (2007). The SFD's Activities during the fiscal year 2005 AD. Retrieved April 2nd, 2007, from <https://www.sfd.gov.sa/english/loan2005.htm>
- Slovakaid. (2006). *National Programme of the Official Development Assistance. Slovak Republic 2006*. Bratislava: Ministry of Foreign Affairs of the Slovak Republic.
- Snow, P. (1988). *The Star Raft: China's Encounter With Africa*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- SRE. (2007). Cooperación Técnica y Científica Mexicana. Retrieved April 12th, 2007, from http://dgctc.sre.gob.mx/?que_es/ctc_mexicana
- Swann, C., & McQuillen, W. (2006, November 3). China to Surpass World Bank as Top Lender to Africa (Update2). Retrieved April 13, 2007, from <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=aZ4KJu1kja.g>
- TaiwanICDF. (2006). *2005 Annual Report*. Taipei: Ministry of Foreign Affairs.
- Taylor, I. (2004). The 'all-weather friend'? Sino-African interaction in the twenty-first century. In I. Taylor & P. Williams (Eds.), *Africa in International Politics. External involvement on the continent* (pp. 83-101). London: Routledge.
- Taylor, I. (2006). *China and Africa. Engagement and compromise*. London: Routledge.
- TIKA. (2007). Turkish International Cooperation and development Agency. Retrieved April 12th, 2007, from <http://www.tika.gov.tr/en/>
- Tjønneland, E. N., Brandtzæg, B., Kolås, Å., & Le Pere, G. (2006). *China in Africa - Implications for Norwegian Foreign and Development Policies* (CMI Commissioned Report). Bergen: Chr. Michelsen Institute.

- Vohra, D. C. (1981). *India's Aid Diplomacy in the Third World*. New Delhi: Vikas Publishing House.
- Wong, J., & Chan, S. (2003). China's Outward Direct Investment: Expanding Worldwide. *China: an International Journal*, 1(2), 273-301.
- Zhu, T. (2001). Nationalism and Chinese Foreign Policy. *The China Review*, 1(1), 1-27.
- Zweig, D., & Jianhai, B. (2005). China's Global Hunt for Energy. *Foreign Affairs*, 84(5), 25-38.