

EU:s biståndspolitik

Hur EU kan bli en starkare aktör i ett globalt system under omvandling



Lars Niklasson

Lars Niklasson

EU:s biståndspolitik

Hur EU kan bli en starkare aktör i ett
globalt system under omvandling

– Sieps 2022:1 –

Rapport nr. 1
Januari 2022

Utges av Svenska institutet för europapolitiska studier

Rapporten finns tillgänglig på www.sieps.se
Författaren svarar själv för innehåll och slutsatser i rapporten

Omslag: LuxLucid
Tryck: EO Grafiska AB

Stockholm, januari 2022

ISSN 1651-8942
ISBN 978-91-89498-00-6

Förord

Europeiska unionen (EU) och dess medlemsstater är tillsammans världens största biståndsgivare med en samlad årlig budget om cirka 650 miljarder kronor. Sverige är en av de största givarna inom EU och i världen. Därför är det intressant att analysera hur EU:s biståndspolitik fungerar och vilken roll Sverige spelar i denna.

I den här rapporten analyserar Lars Niklasson, som är forskare i statsvetenskap vid Sieps, hur EU:s biståndspolitik har vuxit fram och hur den är organiserad. Han diskuterar även några av de utmaningar som politiken står inför. Ett budskap är att EU:s politik å ena sidan är ambitiös men å andra sidan otydlig om sina mål och medel.

Den europeiska biståndspolitikerna är komplicerad och har ett stort behov av samordning, både i Bryssel och i mottagarländerna. Det handlar även om att samordna biståndspolitikerna med insatserna inom den övergripande utrikespolitiken och andra externt orienterade politikområden inom EU, som handel, säkerhet, migration och miljö. FN:s hållbarhetsmål ("Agenda 2030") erbjuder en ram för insatserna.

I frågan om samordning ligger att hantera olika syn på politikens mål och medel, det vill säga vad EU bör göra för att stödja utvecklingen i mottagarländerna. Här finns frågor om samarbetet med de fattiga länderna, om konkurrensen med Kina om inflytande i Afrika och om samarbetspartners för Sverige sedan Storbritannien lämnat EU.

Sieps har tidigare analyserat EU:s nya strategi för Afrika och ger här ett fördjupat perspektiv på EU:s relation med andra länder i världen, sett utifrån ett politikområde med ambitionen att stödja fattiga länders utveckling. Med denna rapport är det Sieps förhoppning att stimulera till diskussion om hur EU kan bli en starkare aktör i ett globalt system under omvandling.

Göran von Sydow
Direktör

Om författaren

Lars Niklasson är forskare i statsvetenskap vid Sieps och biträdande professor i statsvetenskap vid Linköpings universitet. Han har tidigare skrivit för Sieps om EU:s nya Afrikastrategi och om EU:s ambitioner att påverka globala regelverk och internationella organisationer. Han har även skrivit en bok om hur FN:s hållbarhetsmål kan utvecklas samt en lärobok om globala utmaningar.

Lars Niklasson har tidigare undervisat vid Uppsala universitet, University of Pittsburgh samt University of Nairobi. Han har även arbetat som analytiker och utvärderare i Regeringskansliet och vid några myndigheter och konsultfirmor. Han har varit gästforskare vid Studieförbundet näringsliv och samhälle (SNS) och Ratio samt är nationell expert inom OECD:s program för lokal ekonomisk utveckling (LEED).

Ett tema i Lars Niklassons forskning handlar om samverkan över organisationsgränser, så kallad nätverksförvaltning eller ”joined-up government” på engelska. Ett annat tema är flernivåstyrning och regionalisering som metoder att styra offentlig verksamhet. Ett tredje tema handlar om delegeringen av befogenheter till internationella organisationer, särskilt huruvida en sådan överföring är önskvärd och/eller möjlig att genomföra.

Tack

Författaren vill rikta ett tack till intervjupersonerna och till dem som läst och kommenterat rapporten, särskilt Jonas Eriksson och Patricia Wadensjö (Sieps), Númi Östlund och Helena Hede Skagerlind (Expertgruppen för biståndspolitiska utvärderingar, EBA) samt Ole Elgström (tidigare Lunds universitet) och Anna Michalski (Uppsala universitet).

Innehåll

Sammanfattning	6
1 Introduktion: Politikens utmaningar.....	9
1.1 Bakgrund: Ett intressant politikområde	9
1.2 Syfte och disposition	11
1.3 Tidigare forskning samt avgränsningar	12
2 Politikens framväxt.....	15
2.1 Utrikespolitiken	16
2.2 Handelspolitiken.....	19
2.3 Biståndspolitikern	21
2.4 Möjliga förklaringar	27
2.5 Sammanfattning och reflektioner	34
3 Vad är EU:s biståndspolitik?	36
3.1 EU:s övergripande mål.....	36
3.2 Biståndspolitikens principer: FN:s hållbarhetsmål	38
3.3 Organisering och beslutsfattande.....	40
3.4 Insatser.....	42
4 Analys och diskussion	50
4.1 Mottagarnas och kritikernas perspektiv	50
4.2 OECD:s bedömning.....	53
4.3 Är strategierna tydliga?	55
4.4 Det lokala genomförandet.....	61
4.5 Sammanfattning och reflektioner	64
5 Utmaningar i mottagarnas förändringsprocesser	66
5.1 De fattiga länderna har svårt att nå målen.....	67
5.2 Institutionella och centralistiska strategier.....	70
5.3 Hinder för ekonomisk och politisk utveckling	76
6 Utmaningar i påverkansrelationerna	83
6.1 Det internationella systemet påverkar utfallet	83
6.2 En otydlig relation försvårar samarbetet	86
6.3 Konkurrensen med Kina.....	90
6.4 Sammanfattning och reflektioner	93
7 Slutsatser och rekommendationer	95
7.1 Nuläget.....	95
7.2 Sveriges roll.....	96
7.3 Framtiden.....	97
Bilaga: Perspektiv på EU:s historiska utveckling	99
Referenser	102
Executive summary	113

Sammanfattning

Syftet med den här undersökningen är att bidra till diskussionen om EU:s biståndspolitik, politikens framtida inriktning och om Sveriges roll i den europeiska biståndspolitik. Den europeiska biståndspolitik är intressant av flera skäl: de stora problem den vill bidra till att lösa, den geopolitiska dragkampen med Kina om inflytande över fattiga länder, de stora pengar som investeras, svårigheterna att samordna insatserna över politikområden och med medlemsstaterna samt den påverkan på EU som Sverige har.

Undersökningens huvudfrågor analyserar nuläget samt blickar bakåt och framåt: (1) Hur är politiken utformad och hur genomförs den? (2) Vilka faktorer har format politiken över tid? (3) Vilka är de främsta utmaningarna, både vad gäller utfallet i mottagarländerna och i förhållande till Kinas agerande? Tillsammans pekar de tre frågorna på hur EU kan bli en starkare aktör i ett globalt system under omvandling. Rapporten är huvudsakligen en genomgång av befintlig forskning, kompletterad med ett urval intervjuer med personer som har inblick i de europeiska beslutsprocesserna.

En första slutsats är att EU är en mångfacetterad och komplex aktör i biståndspolitik och att EU måste fortsätta vara det.

Mycket energi har ägnats åt intern samordning och styrning. Kritiker pekar på att det kan vara värdefullt att tillåta större olikhet mellan medlemsstater och politikområden i syfte att lära av erfarenheter, ett slags samordning nerifrån istället för styrning uppifrån. Mycket talar för att detta är invändningar som är värda att ta på allvar i den fortsatta utvecklingen av en integrerad europeisk bistånds- och utrikespolitik, det vill säga att bejaka olikheter mellan medlemsstaterna.

Slutsatsen bygger på att EU har satt upp höga och svåruppnådda mål för biståndspolitik. Den europeiska biståndspolitik har som mål att utrota fattigdom och att bidra till att FN:s hållbarhetsmål ("Agenda 2030") genomförs globalt. Målen delas med utrikespolitiken och samordningen sker allt mer genom den europeiska utrikestjänsten EEAS samt genom EU-delegationerna i mottagarländerna. EU och medlemsstaterna är tillsammans världens största biståndsgivare, med en budget på drygt 76 miljarder dollar per år (2020), motsvarande cirka 650 miljarder kronor, vilket är mer än hälften av det totala biståndet i världen. Den stora volymen av insatser över breda områden indikerar att EU redan är en viktig aktör i många sammanhang.

Utmaningarna är stora för EU:s biståndspolitik. Problembilden är komplex och forskningen pekar på att det inte finns något entydigt recept för att genomföra

de stora omställningar i mottagarländerna som hållbarhetsmålen innebär (industrialisering och utvecklade välfärdssystem utan miljöpåverkan). Därför är det viktigt att pröva olika strategier och att lära av erfarenheterna.

Uppdelningen på flera politikområden inom EU är nödvändig men leder till ytterligare en konfliktdimension, vilket även samarbetet med och mellan medlemsstaterna gör. Till detta kommer att politiken formas i ett växelspel med internationella organisationer som FN och OECD. Omständigheterna gör det svårt att utöva ett politiskt ledarskap inom EU. Trots detta är det inte önskvärt att öka styrningen och samordningen av EU:s samlade biståndspolitik.

En andra slutsats är att Sverige spelar en viktig roll inom EU och att Sverige bör fortsätta samarbeta med Storbritannien, som har varit en viktig ledare inom den europeiska biståndspolitik.

Politiken har förändrats minst två gånger under tiden som Sverige har varit medlem i EU. Fokus på fattigdomsbekämpning växte fram under 1990-talet i den internationella politiken med en allt starkare intern samsyn kring det som kallas ett nordiskt perspektiv på biståndspolitik. Det andra skiftet var en starkare samordning av den externa politiken efter millennieskiftet. Till en del följer detta av fokus på fattigdomsbekämpning, om man lägger till iakttagelsen att fattigdomen har många orsaker, inklusive väpnade konflikter. En del i detta är att EU behöver större förmåga att agera internationellt. Den uppfattningen kan vara grundad i biståndspolitiska perspektiv likväl som i utrikespolitiska perspektiv. Det pågående tredje skiftet, med en större global roll för EU, kan också motiveras med biståndspolitikens ambitioner att lösa fundamentala problem, i kombination med USA:s tillbakadragande. Med Kinas agerande har biståndspolitik tydligare dragits in i en dragkamp om inflytande i de fattiga länderna.

Händelseutvecklingen och uttalanden från inblandade aktörer tyder på att Sverige spelar en viktig roll som förespråkare av en mer altruistisk hållning i utrikes- och biståndspolitik. Däremot tycks den stora omläggningen efter millennieskiftet snarare vara ett resultat av Storbritanniens agerande under Tony Blairs ledarskap. Implikationen för Sverige i ett EU utan Storbritannien är att fortsätta påverka de större länderna och att samarbeta med Storbritannien, som kan fortsätta spela en viktig roll globalt. En annan implikation är att svenska aktörer bör samarbeta med fler akademiska miljöer i Sverige och utomlands kring bredare frågor som kan utveckla de svenska och europeiska insatserna. Perspektivet bör vara hur EU kan bli bättre på att uppnå sina mål i det globala systemet, särskilt om den svenska regeringen har ambitionen att påverka och styra politiken.

En tredje slutsats är att EU bör formulera sin strategi tydligare och bidra till en övergripande diskussion om vilka insatser som fungerar i förhållande till hinder och drivkrafter i de fattiga länderna och i den globala politiken.

De fattiga länderna vill uppnå FN:s hållbarhetsmål ("Agenda 2030"), men de har långt kvar till måluppfyllelse. Under vissa omständigheter kan en centralistisk strategi fungera, men dagens fattiga länder saknar välfungerande statsapparater för att genomföra en sådan politik. Odemokratiska ledare och korrumperade styrsystem utgör betydande hinder. Omvärlden behöver stimulera både ekonomisk och politisk förändring, utan att egentligen veta hur dessa påverkar varandra. Detta pekar mot fortsatt demokratistöd, men också utökad handel, som ger ledarna incitament att göra sina länder attraktiva för internationella investerare.

Dagens dominerande perspektiv är institutionellt, där goda spelregler för ekonomi och politik står i centrum. En faktor utanför modellen handlar om de fattiga ländernas relation till det internationella systemet och utrikespolitikens betydelse i vissa situationer. En annan faktor, som är mer kontroversiell, handlar om beroendet mellan givare och mottagare. Den första implicerar ett större intresse för geopolitik medan den andra implicerar ett större behov av trovärdighet. Blandningen av altruistiska och egoistiska motiv i EU:s relation med de fattiga länderna är ett problem ur trovärdighetsperspektiv, liksom EU:s koloniala historia. Utvägen kan vara det som EU redan har inlett i form av en mer jämbördig relation med fattiga länder. Ömsesidiga vinster kan vara en starkare grund för samarbete än att en ska hjälpa den andre.

1 Introduktion: Politikens utmaningar

1.1 Bakgrund: Ett intressant politikområde

Europeiska unionens biståndspolitik är intressant att analysera av flera skäl. Ett är att den handlar om att lösa grundläggande mänskliga problem, att hjälpa fattiga länder utvecklas, så att fler människor kan leva i välstånd, med arbete, god miljö och fungerande demokrati. De globala utmaningarna har att göra med sådant som etniska konflikter, miljöförstöring och sjukdomar som drabbar främst fattiga länder men som också kan påverka oss i Europa.

Ett annat skäl som motiverar en analys av biståndspolitikerna är att EU och medlemsstaterna tillsammans är världens största biståndsgivare, med en budget på motsvarande cirka 650 miljarder kronor per år (2020), vilket är mer än hälften av det totala biståndet i världen (OECD 2021). Den mindre del som kanaliseras via EU-kommissionen hade 2020 en budget om cirka 165 miljarder kronor. För den innevarande budgetperioden (2021–27) har kommissionen budgeterat drygt 800 miljarder kronor, varav Sverige beräknas bidra med knappt 20 miljarder kronor (cirka 2,5 procent) under sjuårsperioden.

Biståndet är en del i EU:s övergripande ambition att påverka utvecklingen i världen. EU vill vara en partner till de fattiga länderna och en global ledare i sådant som fred, mänskliga rättigheter, demokrati, grön omställning och ekonomisk tillväxt. Därför är det relevant att analysera kopplingarna mellan biståndspolitikerna, den mer generella utrikespolitiken och den närallgande handelspolitiken. Det är också motiverat att undersöka i vilken mån och i vilka avseenden hela EU (särskilt kommissionen och medlemsstaterna) är en sammanhållen aktör eller om sammanhållningen är svag.

Frågorna spetsas till av att Kina och andra länder konkurrerar om inflytande genom att ge stöd till de fattiga länderna, vilket ger biståndspolitikerna en maktpolitisk dimension. Kommissionens ordförande Ursula von der Leyen har signalerat geopolitiska ambitioner, vilket väcker frågor om hur ett globalt politiskt perspektiv påverkar utvecklingsbiståndet. Ambitionen att öka EU:s globala inflytande skulle kunna leda till andra åtgärder än de som är motiverade utifrån EU:s ambition att främst stödja de fattiga ländernas och de fattiga individernas utveckling. Samtidigt skulle den geopolitiska ambitionen också kunna tolkas som att gå från ord till handling vad gäller värnandet av sådant som demokrati och mänskliga rättigheter.

En särskild fråga är vilket inflytande Sverige har över den samlade biståndspolitikerna, särskilt som Sverige är en av de största givarna inom EU-familjen,

både räknat per capita och i absoluta tal (nedan avsnitt 2.4). Av Sveriges biståndsbudget på drygt 53 miljarder kronor per år kanaliseras cirka 2,5 miljarder via den gemensamma EU-budgeten, vilket kommer att öka till 3 miljarder från 2022 (prop 2021/22:1 uo 7, s 5). En optimistisk tolkning är att det är tack vare Sverige som EU:s biståndspolitik har blivit mer lik den svenska, kanske till och med att EU är en hävstång för svensk politik, där vi är ”hjärnan” som styr de stora resurser som EU och övriga medlemsstater disponerar.

Dessa frågor pekar mot andra frågor om den interna samordningen inom EU. Samstämmighet mellan de olika delarna av EU (kommissionen, parlamentet, rådet och medlemsstaterna) är ett ideal, men i praktiken pågår en dragkamp mellan olika viljor i Bryssel och i det gemensamma agerandet i mottagarländerna. En sådan dragkamp sker mellan biståndspolitikerna och andra politikområden, där det finns en risk att andra politikområden, till exempel den europeiska jordbrukspolitiken, motverkar de mål som EU försöker uppnå inom biståndspolitikerna. Mycket av den interna EU-debatten har handlat om samordning och samverkan internt. Dessa frågor berör den stora principfrågan om hur likformig den gemensamma europeiska politiken bör vara och hur mycket utrymme det bör finnas för variation mellan medlemsstaterna.

Till detta kommer de grundläggande frågorna om relationen mellan givare och mottagare i biståndspolitikerna, om deras motiv och intressen. För externa givare ligger en utmaning i att balansera mellan respekt för mottagarnas önskemål och den egna önskan om att stimulera sådant som demokrati, mänskliga rättigheter och marknadsekonomi, även om mottagarna inte delar de europeiska värderingarna. Det gäller för EU och andra givare att påverka omständigheterna i de fattiga länderna på ett ”lagom” sätt, så att inte EU tar över ansvar och befogenheter. Här finns även normativa frågor om vilken relation EU bör ha till de fattiga länderna, om relationen bör vara jämbördig mellan parterna.

EU har nyligen tagit initiativ till en ny samarbetsstrategi med Afrikanska unionen (AU), där kommissionen signalerar ett mer jämbördigt samarbete till ömsesidig nytta, dock med vissa otydligheter (EU 2020, Niklasson 2021). Den nya strategin är en del i omläggningen av EU:s utrikespolitik, där utvecklingsbiståndet är en av flera komponenter. Detta antyder att politiken är komplex inom EU och att biståndspolitikerna är ett intressant område att studera för att se hur EU klarar att leva upp till sina höga ambitioner. Ur svenskt perspektiv är det särskilt intressant om utvecklingen av EU:s biståndspolitik kan tolkas som en svensk framgång under vårt mer än 25-åriga medlemskap.

Utvecklingsbiståndet är också intressant för att det är inne i en omvandlingsfas. Fattigdomen i världen minskar (dock med en viss ökning under pandemin), samtidigt som relationen mellan fattiga och rika länder förändras och ekonomierna blir mer sammanflätade genom globaliseringen. Bland ekonomer finns det förhoppningar om att länderna i Afrika ska följa i de asiatiska ländernas

fotspår och bli ett nytt tillväxtområde (Langdon, Ritter & Samy 2018). I stort sett all befolkningstillväxt kommer att ske i Afrika, som förväntas nästan fördubbla sin befolkning till år 2100, från en miljard till cirka fyra miljarder, medan Europa stannar kvar kring en halv miljard invånare (UN 2019).

Den ändrade situationen avspeglas i FN:s hållbarhetsmål ("Agenda 2030"), som har höga ambitioner vad gäller hållbar ekonomisk, social och miljömässig utveckling i alla länder (FN 2015). De senaste decenniernas ekonomiska utveckling i Kina och Indien pekar på att en sådan utveckling kan vara möjlig, men också att många hinder måste övervinnas för att en storskalig omställning ska ske i alla länder. Hur detta ska gå till är en fråga för många aktörer i den globala utvecklingspolitiken, där EU vill spela en ledarroll.

1.2 Syfte och disposition

Syftet med den här undersökningen är att bidra till diskussionen om den framtida inriktningen för EU:s biståndspolitik och om Sveriges roll i denna. Undersökningens huvudfrågor analyserar nuläget samt blickar bakåt och framåt: (1) Hur är politiken utformad och hur genomförs den? (2) Vilka faktorer har format politiken över tid? (3) Vilka är de främsta utmaningarna, både vad gäller utfallet i mottagarländerna och i förhållande till Kinas agerande? Tillsammans pekar de tre frågorna på hur EU kan bli en starkare aktör i ett globalt system under omvandling.

Frågan om relationen till Kina ligger utanför den traditionella biståndspolitikens och kan ses både som en utrikespolitisk fråga och som en ny dimension i biståndspolitikens, att hantera "givare" med målsättningar som ligger utanför det som länderna inom OECD har enats om. Med Kinas agerande har biståndspolitikens tydligare dragits in i en dragkamp om inflytande i de fattiga länderna.

Undersökningen handlar om att förstå och problematisera politikens utformning, tillkomst och resultat. En ambition är att jämföra politikens innehåll med de utmaningar som politiken står inför. En annan ambition är att förstå vilka faktorer som påverkar politikens utformning, för att underbygga slutsatser om hur politiken kan förbättras. Utgångspunkterna för att söka förklaringar beskrivs i kapitel 2 och i bilagan. Jag kommer att beröra relationerna mellan biståndspolitikens och andra politikområden, särskilt handels- och utrikespolitiken.

Undersökningen har utformats i samarbete med Expertgruppen för biståndspolitiska analyser (EBA), som delar Sieps intresse att förstå Sveriges möjligheter att påverka och förbättra EU:s politik. Det biståndspolitiska området är ett intressant fall eftersom den gemensamma europeiska politiken har blivit mer lik den svenska (nedan), särskilt genom att fokus har flyttats från de forna kolonierna till att stödja fattiga länder i allmänhet och genom att både EU och Sverige har anslutit sig till FN:s hållbarhetsmål. Detta motiverar ambitionen att blicka bakåt för att hitta förklaringar och att blicka framåt för att peka på utvecklingsmöjligheter.

För att svara på huvudfrågorna kommer jag först att diskutera hur EU:s politik har förändrats över tid och vilken roll Sverige har spelat i förhållande till andra faktorer som påverkar politiken (kapitel 2). Biståndspolitiken hänger nära samman med handelspolitiken och utrikespolitiken. Dessa har påverkats av både interna faktorer och extern påverkan av olika slag. Analysen bygger till en del på teoretiska renodlingar av hur orsakssambanden i politiken ser ut.

Därefter beskriver jag politikens nuläge, hur politiken är utformad och hur den genomförs (kapitel 3 och 4). Det handlar om sådant som mål, strategier och finansiering, men också om samordning mellan politikområden (horisontellt) och med medlemsstaterna (vertikalt). Beskrivningen är viktig för att få en realistisk bild av hur politiken bedrivs.

Jag kommer även att diskutera (på ett övergripande plan) EU:s politik i förhållande till de utmaningar politiken står inför (kapitel 5 och 6). Eftersom biståndspolitiken bygger på en tydlig ambition att hjälpa andra, är det av stor vikt att identifiera utmaningar och faktorer som kan bidra till att hantera dessa. I detta ligger att lyfta fram mottagarnas situation, både vad de vill och vad de faktiskt kan behöva hjälp med. För att svara på det sistnämnda tar jag upp flera perspektiv på faktorer som påverkar utvecklingen. Detta ger även en grund för att resonera om hur EU och Kina konkurrerar om inflytande i fattiga länder.

1.3 Tidigare forskning samt avgränsningar

Detta är huvudsakligen en genomgång av befintlig forskning, kompletterad med ett urval intervjuer med personer som har inblick i de europeiska beslutsprocesserna. Flera av intervjupersonerna vill vara anonyma och därför redovisar jag inga namn. Bland de intervjuade finns forskare och tjänstemän, verksamma i Stockholm och Bryssel samt i andra medlemsstater och mottagarländer. När det gäller den befintliga forskningen har urvalet gjorts enligt snöbollsmetoden, det vill säga genom att leta i allt vidare cirklar, med start i aktuell forskning om EU:s biståndspolitik och dess styrkor och svagheter.

Biståndspolitiken är det centrala studieobjektet; dess innehåll, tillkomst och bärande principer. De viktiga besluten fattas av politiska aktörer på ett visst sätt och med vissa intentioner. Det som sedan ska genomföras utgör en uppsättning mål och medel, där viktiga frågor handlar om hur genomförandet är organiserat, vilket leder vidare till frågor om mottagarnas situation. Inom EU tillkommer frågor om relationer mellan de delar som utgör den samlade europeiska politiken.

Det finns forskning om alla delfrågor som berörs, men den är ofta begränsad till enskilda aspekter av biståndspolitiken. Jag har en ambition att koppla ihop analysen av det som görs inom biståndspolitikens ram (strategier och insatser) med forskningen om de fattiga ländernas situation, vad som driver respektive hindrar utveckling. Det är viktigt att förstå genomförandet i sitt sammanhang för att dra slutsatser om vad som fungerar.

Forskare som Maurizio Carbone och Jan Orbie har följt EU:s biståndspolitik under lång tid. De lyfter fram otydligheter och motsägelser, bland annat interna konflikter mellan biståndspolitiken och andra politikområden. Det finns stora likheter med traditionell utvärderingsforskning, där man vill analysera målsättningar och genomförande i praktiken genom frågor om hur program och projekt utformas och påverkar mottagarna (Howlett & Ramesh 1995). I den här kategorin finns även svenska forskare, som Björn Hettne, Fredrik Söderbaum och Patrik Stålgren, som bland annat har skrivit om EU:s relation till länderna i ”syd” (Hettne, Söderbaum & Stålgren 2008).

En variant av kritiken påstår att EU har ett kolonialt perspektiv, att EU ser sig som överlägset de fattiga länderna och vill hålla kvar dem i en underordnad roll, även om de officiella målen för EU:s politik säger något annat. Jag kommer att beröra dessa och andra värdebaserade perspektiv i kapitel 4.

När det gäller Sveriges roll inom EU finns det flera bidrag. Två av dessa lyfter fram Sveriges betydelse för EU:s ändrade inriktning (Elgström & Delputte 2016, Haglund Morrissey 2016), medan det tredje snarare pekar på betydelsen av internationella normer (Michalski 2020). Perspektiven är förenliga, men bilden av Sveriges betydelse blir olika. Detta återkommer jag till i kapitel 2.

Forskningen om de fattiga ländernas situation bedrivs inom flera akademiska discipliner. Mitt fokus ligger främst på forskningen om hur auktoritära stater förändras och hur demokrati växer fram, vilket är en central fråga inom statsvetenskapen. Mycket av forskningen är generell, men delar av den handlar om hur biståndspolitiken påverkar utvecklingen. Hit hör bland andra James Carothers, som analyserar hur olika former av demokratistöd påverkar auktoritära stater (Carothers 1999; jfr Niño-Zarazúa et al. 2020). Under det senaste decenniet har en grupp tyska forskare fokuserat på EU:s demokratistöd för att svara på frågan om när (under vilka omständigheter) EU:s insatser får genomslag i olika länder. Jag återkommer till detta i kapitel 6.

Det som är unikt med den här studien är att jag sammanför analys av de olika delarna och lyfter fram den kritiska debatten. Jag kommer till delvis andra slutsatser än den tidigare forskningen på svenska har gjort, vilket har att göra med att jag ser fler politikskiften under tiden som Sverige har varit medlem av EU.

Politiken har haft fokus på samordning av instrument som hanteras av olika delar inom EU (politikområden och medlemsstater). Politiken bedrivs ”för” mottagarna, men med en otydlig bild av hur deras problem kan lösas. EU:s texter handlar mer om intentioner än de resultat som uppnås. Jag vill säga mer om strategierna för att bidra till en problematisering, det vill säga en utförligare diskussion om handlingsalternativ. Däremot kommer jag bara kort att beröra EU:s ambitioner att påverka den globala politiken kring dessa frågor. Jag har

tidigare analyserat EU:s möjligheter att påverka andra länder och internationella organisationer så att FN:s mål kan uppnås bättre (Niklasson 2020).

Problemen med insatserna i Afghanistan illustrerar hur svårt det kan vara att bedriva biståndspolitik och hur viktigt det är att analysera de teorier och antaganden som ligger bakom utformningen av insatserna (jfr Pain 2021). Forskningen pekar på komplexa orsakssamband, men också på att det sker förändringar och förbättringar, bland annat i form av att den extrema fattigdomen i världen sjunker.

Avgränsningar

En avgränsning i det följande är att fokus ligger på politiskt beslutsfattande i Bryssel. Av tidsskäl har jag valt att inte studera medlemsstaternas nutida agerande (jfr Karlsson & Tallberg 2021) eller hur EU:s politik får sin slutliga utformning i de enskilda mottagarländerna. Jag kommer bara kort att beröra den roll som de så kallade EU-delegationerna har, där medlemsstaterna samarbetar för att uppnå gemensamma mål. Bland annat tangerar jag den pågående diskussionen om hur stort manöverutrymme delegationerna bör ha i förhållande till EU:s utrikestjänst (European External Action Service, EEAS).

Jag har inte haft möjlighet att studera EU:s landstrategier och har således inte kunnat bedöma de specifika strategierna för enskilda mottagarländer. Inte heller har jag studerat den europeiska debatten om biståndspolitiken, i parlamentet eller i andra sammanhang, även om det skulle bidra till en fördjupad förståelse av politikens framväxt.

En geografisk avgränsning är att jag i första hand diskuterar länderna i Afrika söder om Sahara, för att fattigdomsproblemet är störst där. Det innebär att jag tonar ner de särskilda problem som finns i andra fattiga områden, exempelvis i Asien och i länderna söder och öster om EU, som hanteras inom den del av biståndspolitiken som kallas grannskapspolitik. Den maktpolitiska dimensionen är sannolikt starkare i vårt grannskap än i länder som ligger längre bort, på grund av närheten till länder som Ryssland, Iran och Kina.

En annan avgränsning är att tona ner de teoretiska perspektiven i syfte att göra texten mer lättillgänglig för den intresserade allmänheten. Jag anger kort varifrån inspirationen till resonemangen kommer. Dessutom kommer jag att problematisera flera av de antaganden som görs inom olika teoretiska perspektiv. De större teman som den här undersökningen berör handlar om organisationers inre liv (styrning, samordning), förklaringar till politiska förändringar (intressen, institutioner, idéer), europeisk integration (uppifrån, nerifrån), hållbar utveckling (strategier, motsägelser) och relationer mellan rika och fattiga länder (motiv, strategier, resultat, maktutövning). Många av de teoretiska perspektiv som används för att förstå dessa teman kommer att beröras, men ”utan namns nämnande”.

2 Politikens framväxt

En inledande och övergripande fråga är hur den europeiska politiken har vuxit fram. Hur förnyas den europeiska politiken och vem styr EU:s agerande? Jag kommer att börja med utrikes- och handelspolitiken, för att sätta in biståndspolitiken i ett större sammanhang. Det kommer att handla om att beskriva hur politikens innehåll har växlat över tid och om att söka förklaringar till varför dessa växlingar har skett. Jag vill särskilt veta hur beslutsfattarna har beaktat situationen i mottagarländerna. På slutet kommer jag att jämföra flera möjliga förklaringar.

I nutid är biståndspolitiken ett politikområde inom EU med höga ambitioner och nära kopplingar med andra externt inriktade politikområden, vilket jag diskuterar utförligare i nästa kapitel. Så har det inte alltid varit. Tvärtom: historien om biståndspolitikens utveckling är en historia om hur ambitionerna har ökat och biståndet har blivit en del av utrikespolitiken. Till det anmärkningsvärda hör också hur EU och medlemsstaterna har flätats samman till att – åtminstone på pappret – bli en mer enhetlig aktör, numera under namnet ”Team Europe”.

Utvecklingen kan delas in i tre faser, före och efter Maastrichtfördraget samt efter Lissabonfördraget. Den rättsliga grunden för biståndspolitiken har varit olika och därför är det rimligt att beskriva politikens utveckling i tre delar, från EU:s grundande 1957 fram till Maastrichtfördraget trädde i kraft (1993), perioden med Maastrichtfördraget (1993–2009) och perioden efter Lissabonfördraget trätt i kraft (2009). Jag bortser från Amsterdamfördraget (1997) och Nicefördraget (2003), eftersom de främst handlade om andra frågor. På de externt orienterade områdena gjordes mindre tillägg och justeringar av formuleringarna. I Nicefördraget tillkom formuleringarna om att minska och utrota fattigdom samt skapa hållbar utveckling.

Om man vill förstå den politiska förändringen som låg bakom fördragen så är det decenniet strax före respektive fördrag som kommer i fokus. Händelser under 1980-talet ledde till toppmötet i Maastricht 1991 medan händelser under 1990-talet och kring millennieskiftet ledde till toppmötet i Lissabon 2007. På liknande sätt kan händelser i nutid skapa spänningar i organisationen som leder till nya fördrag. Tempot i förändringarna har ökat. Särskilt under de två senaste decennierna har det pågått ett intensivt förändringsarbete som det är svårt att ge en heltäckande förklaring till.

Ett syfte med kapitlet är att svara på frågan om vilket inflytande Sverige har haft. Sveriges roll måste sökas i förhållande till andra faktorer som påverkade utvecklingen fram till Lissabonfördraget och den utveckling som pågår nu. För att identifiera de möjliga faktorerna behövs det både en översikt över vad som

hände och en översikt över vanliga typer av förklaringar, förankrade i teoretiska perspektiv (se bilaga).

För att göra bilden komplett bör det sägas något om hur den internationella politiken har utvecklats under den här tiden. Alla berörda politikområden är föremål för internationellt samarbete som delvis är ett komplement eller substitut till det europeiska, men som också reglerar innehållet genom övergripande regelverk. Här handlar det framför allt om det som görs inom OECD, Förenta nationerna (FN) med dess olika underorgan samt Världshandelsorganisationen (WTO).

2.1 Utrikespolitiken

Det är rimligt att börja med förändringen av utrikespolitiken, eftersom den har varit den stora frågan för medlemsstaterna och dessutom varit föremål för omfattande forskning. Det är vidare rimligt att se utrikespolitiken som en ram för biståndspolitik, även om de två politikområdena tillkommit vid olika tillfällen och har olika rättslig grund.

Michael E Smith (2004) beskriver hur medlemsstaterna redan på 1970-talet såg ett behov att samordna sig för att undvika konflikter på den internationella arenan, även om samarbetet inom dåvarande EG huvudsakligen handlade om den inre marknaden. Gradvis växte det fram ett utrikespolitiskt samarbete som var ganska omfattande redan under 1980-talet, men utanför dåvarande EG. Michael E Smith menar att fokus låg på att undvika konflikter mellan medlemsstaterna i deras nationella utrikespolitik. En annan tolkning är att det fanns vissa politiker, men inte alla, som ville se ett starkare EG och starkare globala regleringar av ekonomin. Frankrikes president François Mitterrand hade en vision om att globaliseringen krävde europeiska och internationella regleringar av ekonomin (Abdelal 2007).

Den stora frågan för EU och medlemsstaterna på toppmötet i Maastricht 1991 var om man skulle inrätta en gemensam utrikespolitik samt vilken form och hur stort kompetensområde den skulle få. Lösningen var att lägga den som en egen ”pelare”, ett eget rättsligt område, utanför den gemensamma lagstiftningen, där handels- och biståndspolitik ingick. Genom beslutet i Maastricht skapades en hybrid, där utrikespolitiken blev ett mellanstatligt politikområde vid sidan av EU:s mer överstatliga politikområden. Innebörden var att medlemsstaterna flyttade sina möten till EU, men förbehöll sig rätten att bedriva sin egen utrikespolitik och att lägga in veton mot förslag till gemensamt agerande.

Konstruktionen som valdes var ett slags minsta förändring som alla medlemsstaterna kunde enas om. Den olyckliga konsekvensen blev att den externt inriktade politiken blev uppdelad på flera parter. Ansvaret för biståndspolitik och handelspolitik låg hos kommissionen, medan utrikespolitiken blev ett ansvar för rådet, samtidigt som de enskilda medlemsstaterna behöll rätten att bedriva

egen utrikespolitik (och biståndspolitik) kring alla de frågor som man inte hade gått med på att överföra till EU. Situationen har utvecklats över tid, men det grundläggande problemet med ett delat ansvar mellan flera parter finns kvar.

Det har tagits ytterligare initiativ för att effektivisera politiken genom Lissabonfördraget och därutöver har ett antal konkreta gemensamma insatser gjorts, vilket har skapat en repertoar av förmågor ("capabilities") och befogenheter. Ett särskilt samarbete kring säkerhetspolitik har vuxit fram inom ramen för utrikespolitiken. I nuläget är utrikespolitiken sammanflätad med andra externa politikområden, trots skillnader i beslutsfattandet.

Den enklaste förklaringen till beslutet om utrikespolitikens inrättande 1991 är att omvärlden förändrades på ett sätt som krävde gemensamt agerande. De medlemsstater som varit tveksamma ändrade sig. Den stora händelsen under den här perioden var att det kalla kriget mellan USA och Sovjetunionen tog slut med Berlinmurens fall 1989 och den därefter följande upplösningen av Sovjetunionen. Detta ledde bland annat till att länderna i Central- och Östeuropa blev självständiga, liksom ett antal stater som ingått i Sovjetunionen, inklusive de tre baltiska staterna. En vanlig uppfattning är att detta fick EU:s medlemsstater att se behovet av en gemensam men begränsad utrikespolitik för att kunna agera samfällt med större kraft (Smith 2004, 178).

Alternativa förklaringar pekar på utrikespolitiken som ett viktigt område för att manifesteras enighet och skapa en bild av EU som en sammanhållen och handlingskraftig organisation, även om verkligheten i vissa delar är en annan (Bickerton 2011). Mer allmänt kan kritiken handla om att medlemsstaterna inte har tydliga mål som föregår besluten. Det kan vara så att utrikespolitiken skapar en ny självbild och därmed nya mål för medlemsstaterna (ibid).

Med kalla krigets slut blev EU attraktivt för neutrala stater som Sverige, Finland och Österrike. Sverige anslöt sig genom det så kallade EES-avtalet, som undertecknades 1992 och trädde i kraft 1994, och blev medlem i EU 1995. För EU innebar detta att balanspunkterna i rådet justerades, bland annat vad gäller biståndspolitik, från fokus på de forna kolonierna till en inriktning på fattiga länder i allmänhet. För Sverige innebar det att medlemskapet började med Maastrichtfördragets innehåll och turbulensen i Östeuropa, som till stor del hanterades inom biståndspolitik.

Efter 1993

Beslutet i Maastricht öppnade dörren för en gemensam utrikespolitik, men dess konkreta innehåll var fortfarande ett oskrivet blad. Detta blev inledningen till en period som kan beskrivas som en sökprocess inom utrikespolitiken, som även berörde handels- och biståndspolitik. Mest intressant i det här sammanhanget är att EU byggde upp sin förmåga att genomföra militära och civila internationella insatser, bland annat i Afrika (Smith 2017). Posten som

hög representant för utrikes- och säkerhetspolitiken och tillika ordförande i rådet för utrikesfrågor (HR) var relativt svag, men personer som spanjoren Javier Solana gjorde ambitiösa försök att ena de stora medlemsstaterna.

Forskardebatten efter Maastrichtfördraget handlade mycket om huruvida EU var och borde vara en annan typ av stormakt än exempelvis USA. Det framhölls att EU hade inflytande över andra stater i kraft av sina goda värderingar och sin ekonomiska makt snarare än någon militär förmåga. Det fördes även en debatt om en klyfta mellan förväntningarna på EU och EU:s kapacitet ("capacity-expectations gap") (Hill 1993). Självbilden har till en del förändrats över tid, så att kommissionen nu pratar om att EU bör vara en geopolitisk aktör (Youngs 2020).

Två viktiga internationella förändringar som påverkade möjligheterna att bedriva en mer expansiv utrikes- och säkerhetspolitik var debatten och så småningom besluten om utökade tvångsmedel mot stater som inte följer internationella regler. Tvångsmedlen handlade för det första om att FN fick ett mandat 2005 av sina medlemsstater att ingripa vid vissa typer av inbördeskrig, när ländernas regeringar inte kan leva upp till sitt ansvar att skydda civilbefolkningen ("responsibility to protect", R2P i den internationella jargongen; Håkansson 2011). Ett sådant mandat ändrar synen på när och hur det är acceptabelt att blanda sig i andra länders inre angelägenheter. För det andra gjordes det en överenskommelse mellan stater 2002 om att inrätta en internationell brottmålsdomstol (International Criminal Court, ICC) för att döma bland annat krigsförbrytare. Detta är intressant som en utsträckning av den internationella rättsordningen och en markering av fundamentala värden (Alter 2014). Dessutom var EU drivande på fler områden än ICC, där USA höll en lägre profil, exempelvis vid tillkomsten av Kyoto-avtalet för klimatet.

En stor händelse som påverkade den fortsatta reformeringen av utrikespolitiken var attentaten i USA den 11 september 2001 och USA:s efterföljande krig mot terrorismen som innebar att USA vidtog drastiska åtgärder vid sidan av FN och andra globala organisationer. Det var med andra ord inte bara en stor utmaning för USA, utan även för den internationella rättsordning som hade byggts upp. Inom EU uppstod en djup splittring i förhållande till det efterföljande Irakkriget, där några deltog på USA:s sida medan andra tog avstånd från kriget. Detta bidrog till en intensiv politisk sökprocess under åren efter millennieskiftet, vilket även innefattade nya lösningar genom biståndspolitiken för de fattiga länderna som utgjort baser för terrorangreppen.

Lissabonfördraget – som undertecknades 2007 och trädde i kraft 2009 – tillkom främst av EU-interna skäl, nämligen att förslaget om en konstitution för EU hade röstats ner i flera nationella folkomröstningar. En del av det som medlemsstaterna hade enats om återkom här i form av en "traditionell" fördragsrevision. Det blev också ett tillfälle att revidera utrikespolitiken. 2007 var frågan hur man skulle få utrikespolitiken att fungera effektivare, utan att göra den allt för stark och utan

att begränsa medlemsstaternas individuella utrikespolitik. Då blev lösningen att ha en gemensam chef för delarna som låg i kommissionen (handel och bistånd) och delarna i rådet (utrikes och säkerhet). Befattningen som hög representant och ordförande i rådet för utrikesfrågor (HR) slogs ihop med befattningen som ”vice ordförande” för externt orienterad politik (VP) i kommissionen. Utrikestjänsten (EEAS) fick rollen att samordna helheten. Den senare skapades genom överföringar av personal från rådet, kommissionen och medlemsstaterna, vilket antyder att det inte var helt lätt att skapa en gemensam kultur eller strategi.

I korthet har utrikespolitiken fortsatt att utvecklas genom en sökprocess (Smith 2017), men också genom en viss ambitionshöjning och prat om geopolitik under de senaste åren. Säkerhetsstrategin från 2003 (EU 2003) följdes av en global strategi 2016 (EU 2016), som ett instrument för att skapa en gemensam vision för hela den breda externt orienterade politiken. Dessa har utgjort övergripande strategier vid sidan av alla de specifika strategier som EU har tagit fram för politikområden, tematiska områden och geografiska områden.

Politiken har ställts på prov bland annat under de senaste årens inflöde av migranter till Europa, där ett tema för EU:s insatser har varit att angripa grundorsakerna till irreguljär migration och tvångsfördrivning. I detta har ingått militära och civila interventioner i närområdet (Bertelsmann Stiftung 2019).

En viktig händelse i nutid är USA:s tillbakadragande från den internationella scenen, vilket blev särskilt tydligt i president Donald Trumps retorik och i tillbakadragandet från Afghanistan under president Joe Biden. Den amerikanska omsvängningen i kombination med Kinas allt starkare globala roll har bidragit till att geopolitiska perspektiv har kommit i fokus i den allmänna debatten och i kommissionens retorik (Youngs 2020).

Frågan om hur en gemensam utrikespolitik (inklusive bistånds- och handelspolitik) ska se ut är knappast löst än. Det kommer nya situationer där anhängarna av ökad integration kan säga att det skulle vara bra med en mer samordnad och integrerad extern politik, exempelvis för att mer effektivt utrota fattigdom och uppnå FN:s hållbarhetsmål. Motståndarna skulle kunna fortsätta säga att medlemsstaterna inte kan avsäga sig rätten att bedriva en egen utrikespolitik eller att den gemensamma utrikespolitiken är för komplex. Detta är en dragkamp mellan gemensamma lösningar och nationella lösningar som känns igen från många andra områden inom EU. Man kan även beskriva situationen som att biståndspolitiken har dragits in i de politiska motsättningarna om utrikespolitiken, med effekten att biståndspolitiken har blivit mer ”politiserad” (Hackenesch, Bergmann & Orbie 2021).

2.2 Handelspolitiken

Handelspolitiken har beröringsytor med biståndspolitiken och ger en bakgrund till varför biståndspolitiken blivit viktigare för EU. Handels- och

biståndspolitiken kom in i EU mycket tidigare än utrikespolitiken, som delar av den inre marknaden (Woolcock 2012). Handelspolitiken tillkom som en följd av att EU blev en tullunion i början av 1960-talet, eftersom en tullunion per definition har en gemensam handelspolitik. De enskilda medlemsstaterna kan inte ha en egen handelspolitik när de är medlemmar av en tullunion, vilket är en skillnad mot både utrikespolitiken och biståndspolitiken, där medlemsstaterna har egen politik vid sidan av den gemensamma.

Handelspolitiken innefattar det som från början var det främsta biståndspolitiska instrumentet, ett avtal med de forna kolonierna om tillgång till EU:s inre marknad. Detta utvecklades senare i flera dimensioner. En viktig del var att gruppen av forna kolonier utökades när Storbritannien, Portugal och Spanien blev medlemmar i EU. Sedan dess pratar man om AVS-länderna: Afrika, Västindien och Stilla-havsområdet (numera AKS: Afrika, Karibien och Stilla-havsområdet).

Avtalet har utgjort ett spår för politiken, men innehållet i avtalet har ändrat karaktär över de numera fyra generationerna av avtal. Det första slöts i Yaoundé (Kamerun) 1963, det andra i Lomé (Togo) 1975, det tredje i Cotonou (Benin) 2000 och det sista slöts år 2021 men har inte undertecknats ännu. Avtalet förändrades över tid och fick inslag av kravställande under 2000-talet, vilket är en viktig erfarenhet för de länder som EU hade relationer med (ibid).

Avtalen gav dessa länder tillträde till den europeiska marknaden för vissa varor, samtidigt som andra länder – ibland fattigare – inte fick motsvarande favörer. Detta fick intern kritik under 1990-talet, bland annat av Sverige och andra nya medlemsstater, som ville inkludera alla fattiga länder i EU:s biståndspolitik. Särbehandlingen bröt mot de idéer om fokus på fattigdomsbekämpning som dominerade i den internationella debatten under 1990-talet, och den fick även kritik efter millennieskiftet från WTO för att bryta mot dess princip om likabehandling.

Utvägen blev att erbjuda de fattigaste länderna fritt tillträde till den europeiska marknaden, för alla varor utom vapen, ”Everything But Arms” (EBA) 2001 (Stevens 2013). Cotonouavtalet ledde så småningom till specifika handelsavtal med flera länder, bland annat med regionala grupperingar i Afrika, ”Economic Partnership Agreements” (EPA) från 2007 och framåt (ibid). Processen har gått långsamt och har mött mycket kritik från afrikanska länder, bland annat för att EU sammanförde länderna i andra grupperingar än de befintliga regionala indelningarna (handelsområdena) i Afrika. Detta har lett till problemet att länder som har frihandelsavtal med ett visst land automatiskt får ett frihandelsavtal med övriga länder som detta land har avtal med. Mångfalden av överlappande frihandelsavtal kan bli en broms för nya avtal.

Den särskilda relationen med AKS-länderna betraktas numera bland forskare som en anomali, eftersom EU under tiden har slutit avtal med regionala

organisationer i Afrika, Latinamerika och andra världsdelar. Man kan också se grannskapspolitiken med sina partnerskap i närområdet som ytterligare cirklar av samarbeten (Nordafrika samt delar av Mellanöstern och forna Sovjetunionen).

EU har i modern tid haft en hög ambition att påverka den globala handelspolitiken inom WTO. Bildandet av en världshandelsorganisation 1995 kan ses som en viktig förändring av de globala regelverken och därmed förutsättningarna för EU:s agerande. WTO är – eller har varit – en gemensam arena, reglerare och konfliktlösare inom handelsområdet. WTO har varit viktigt för framväxten av globala marknader och globala företag med underleverantörer i fattiga länder.

EU:s handelskommissionärer har ofta haft en hög politisk profil. Pascal Lamy, som var kommissionär 1999–2004, var medhjälpare till den förre kommissionsordföranden Jacques Delors och blev senare chef för WTO. Han efterträddes som kommissionär av Peter Mandelson 2004–08 (efter ett kort mellanspel 2004 av Danuta Hübner), som var en högprofilerad medarbetare till Tony Blair.

För ekonomer är handelsavtal ett mycket viktigt steg för att underlätta den ekonomiska utvecklingen, både i Europa och i fattiga länder. Det handlar om att skapa större marknader, men också om att förstärka konkurrensen mellan befintliga företag. En av idéerna är att handel kan leda till specialisering som också driver upp effektiviteten. För kritikerna är handelsavtalen istället instrument för att begränsa regeringarnas handlingsfrihet och tvinga dem föra en liberal politik. De enklaste handelsteorierna bortser från omständigheter som kan vara viktiga för utfallet (Rodrik 2011, kapitel 3).

För EU:s politiska vägval är det intressant med misslyckandet i den så kallade Doharundan 2001–08 om att nå en överenskommelse om nya regler med utvecklingsprofil. EU och flera rika länder ansåg sig driva krav som skulle vara fördelaktiga för de fattiga länderna ("Singapore issues"), medan Indien och andra framväxande "nya ekonomier" såg det på ett annat sätt (Hopewell 2016, Ahnlid & Elgström 2014). Detta har i praktiken stängt möjligheterna att använda WTO som arena för nya globala regler.

En effekt av att den multilaterala handelspolitiken har gått i stå är att EU, liksom USA, träffar bilaterala överenskommelser med andra länder och grupper av länder. Handelsavtalen med bland andra de afrikanska staterna har blivit viktigare för EU:s ambitioner att bidra till globala regelverk som leder till att FN:s hållbarhetsmål kan nås.

2.3 Biståndspolitik

Även biståndspolitik har höga globala ambitioner. EU har varit en stark aktör inom FN, både genom sina medlemsstater och gemensamt. I början var dock ambitionerna mer blygsamma. Bakgrunden till EU:s biståndspolitik

är gemensam med handelspolitiken: under de första åren handlade det främst om att vårda relationen till de forna kolonierna genom tillträde till EU:s inre marknad och genom visst utvecklingsstöd från en gemensam fond. Den europeiska utvecklingsfonden låg utanför den gemensamma budgeten och var en mellanstatlig konstruktion. Liknande lösningar fanns på andra områden (exempelvis forskningspolitiken), där samarbete började mellanstatligt och sedan fördes in i den gemensamma rättsordningen.

Under 1950-talet började en befrielseprocess där de forna kolonierna blev självständiga. Länder som Sverige (då utanför EG) stödde befrielseerörelserna. Här fanns fröet till en alternativ biståndspolitik, som arbetar med fler instrument, med fler fattiga länder och med fokus på värderingsstyrda insatser, som stödet för demokrati och marknadsekonomi.

Även i Europa har det funnits behov av demokratistöd. Portugal och Spanien hade varit diktaturer sedan mellankrigstiden (1926–74 respektive 1939–75), medan Grekland var diktatur under några år i modern tid (1967–74). Det föll sig naturligt att erbjuda dessa länder medlemskap för att bidra till att stabilisera de unga demokratierna. Samma inställning ledde senare till att länderna i Central- och Östeuropa erbjöds medlemskap. Under 1990-talet låg fokus inom biståndspolitikerna mycket på relationerna med länderna i Östeuropa, deras utvecklingsbehov och eventuella medlemskap i EU. Länderna i Öst- och Centraleuropa, som blev medlemmar 2004 och 2007, var tidigare i det närmaste kolonier till dåvarande Sovjetunionen. Dessa länder hör till de som fortfarande ger låga volymer bistånd (Karlsson & Tallberg 2021).

Tillspetsat är medlemskapet i EU den starkaste formen av utvecklingsstöd som EU kan erbjuda, både vad gäller tillgång till EU:s inre marknad och det stöd som traditionellt har givits till ansökarländerna inför medlemskapet. Det senare gäller nu länderna på Balkan, men även grannskapspolitiken kan ses som ett erbjudande om bistånd och viss ekonomisk integration med EU.

Efter 1993

Med Maastrichtfördraget öppnades möjligheten att bedriva en mer generell biståndspolitik för alla fattiga länder. EU fick ett tydligare mandat för biståndspolitikerna, samtidigt som behovet av samordning med andra politikområden ökade, vilket skrevs in i det nya fördraget. Det fanns med andra ord en problembild sedan tidigare, det vill säga att politikområdena och medlemsstaterna kunde komma i konflikt med varandra. Samordningen görs även med mottagarna och med internationella organisationer (Latek 2015).

I den internationella debatten under 1990-talet rasade striden om ”Washington consensus”, med vilket främst avses de rika ländernas krav på strukturreformer i de fattiga länderna. Bakgrunden var en kritik om att den ursprungliga biståndspolitikerna, som främst finansierade strategiska moderniseringsprojekt,

inte ledde till ekonomisk utveckling (Williams 2012). Regeringarnas dåliga ekonomiska politik framstod som en del av problemet, samtidigt som kritikerna varnade för att de fattiga invånarna skulle drabbas av den hårdare politiken gentemot regeringarna. I slutet av 1990-talet växte det fram en annan internationell samsyn, bland annat i form av FN:s millenniedeklaration med fokus på fattigdomsbekämpning. De rika länderna i Europa bidrog på olika sätt till framväxten av den nya politiken.

De internationella förändringar som varit viktiga är framför allt omsvängningen av den globala utvecklingspolitiken under 1990-talet som slutade med att FN fick en större roll som bärare av gemensamma mål. Tillkomsten av FN:s millenniemål, som följdes av hållbarhetsmålen ("Agenda 2030"), gav en bred och gemensam agenda för utvecklingsinsatserna och med referenser till FN:s klimatöverenskommelse.

Omsvängningen är intressant både för sitt innehåll och för hur det gick till. Sakiko Fukuda-Parr och David Hulme (2011) beskriver en oplanerad process där fattigdomsproblemet hamnade i centrum, samtidigt som styrning genom mål blev populärt. FN tog genom generalsekreteraren Kofi Annan chansen att spela en större roll i den globala utvecklingspolitiken. Millenniedeklarationen konkretiserades genom en uppsättning mål, baserat på ett arbete av OECD. Flera omständigheter sammanföll således och blev till ett globalt politikskifte (ibid), samtidigt som det fanns en viss kontinuitet med "Washington consensus", eftersom fattigdomsbekämpningen i hållbarhetsmålen har likheter med prioriteringen av ekonomisk tillväxt i "Washington consensus".

Maurizio Carbone framhåller att EU:s biståndspolitik utvecklades i riktning mot fattigdomsfokus under 1990-talet men att den därefter tog en ny riktning. Under detta årtionde var biståndspolitik relativt autonom. Den hade en egen agenda och var det främsta instrumentet för utbyte med fattiga länder, bland annat för att handelspolitiken inte hade haft så stor effekt (Carbone 2013, 483). Förenklat kan man säga att EU:s biståndspolitik hade blivit mer lik den svenska, jämfört med hur den var utformad tidigare, med fokus på forna kolonier. Rådets uttalande år 2000 om biståndspolitik (EU 2000) introducerade ett fokus på fattigdomsreducering (EU 2000, Haglund Morrissey 2016, 266).

Politiskt var åren kring millennieskiftet intressanta. Det är den enda period då medlemsstaterna och EU haft en majoritet till vänster. Romano Prodi var kommissionens ordförande 1999–2004 och i stora medlemsstater som Tyskland och Storbritannien dominerade "den nya mitten" med Gerhard Schröder respektive Tony Blair. Biståndspolitik var ett område som intresserade den nya majoriteten.

Det nya efter millennieskiftet var att EU började se biståndspolitik som en del av något bredare, där instrument från andra politikområden fick större betydelse. Tillspetsat handlade det om att den bredare utrikespolitiken fick en

större roll, som en övergripande kontext (Delputte & Orbie 2020). Maurizio Carbone daterar omsvängningen till omkring 2002 och pekar på förklaringar som jag ska återkomma till (Carbone 2013). Delputte och Orbie (2020) visar att samordningsambitionen inom EU skiftade fokus på det här sättet vid den här tiden. Under de följande åren utvecklades olika sätt att integrera insatser inom det som på engelska kallas ”security/humanitarian/development nexus”, det vill säga det område där dessa ambitioner överlappar.

Enligt Carbones syntes den nya hållningen i två nyckeldokument. Det ena är säkerhetsstrategin (”European Security Strategy”, ESS) från 2003 (EU 2003), som anger att säkerhet är en förutsättning för utveckling, och det andra är handelsstrategin (”Global Europe”) från 2006 (EU 2006), som visade att handelsavtal har högre prioritet än andra relationer med omvärlden (ibid, 484). Carbone framhåller att Lissabonfördraget syftade till att underlätta integrationen av de berörda politikområdena (ibid).

I den nya samsynen låg även sådant som att verka för bättre samordning och effektivitet globalt och att samtidigt öka medlemsländernas ekonomiska åtaganden. De nya ståndpunkterna manifesterades vid FN-konferensen om utvecklingsfinansiering i Monterrey 2002 och internt genom en uppgörelse om samordning och arbetsfördelning mellan medlemsstaterna, bland annat genom ”Code of Conduct on Division of Labour in Development Policy” 2007 (EU 2007, Carbone 2013, 487). Här skedde alltså en sammankoppling mellan reformer inom EU och reformer på den globala nivån, vilket är intressant att söka en förklaring till.

Effektiviseringen genom fokuseringen på de fattigaste länderna innebar bland annat att bistånd till 20 medelinkomstländer fasades ut, vilket byggde på att ländernas samlade utvecklingsnivå var på en viss nivå. Kritikerna har framhållit att merparten av världens fattiga personer bor i medelinkomstländer och att dessa därmed hamnar utanför målområdet för EU:s insatser (Carbone 2013, 488).

Två viktiga dokument antogs 2005. Det ena var det europeiska samförståndet för utveckling, med huvudbudskapet att EU och medlemsstaterna skulle ansluta sig till FN:s millenniemål. Detta reviderades 2017, när millenniemålen hade ersatts av hållbarhetsmålen (”Agenda 2030”). I samförståndet låg även ett fokus på effektivitet genom utvärderingar och indikatorer samt ökad samverkan mellan EU centralt och medlemsstaterna, bland annat genom gemensam planering (”programmering”). Kritikerna hävdar dock att politiken snarare uttryckte en förhoppning än en lägesbeskrivning. Samarbetet var ”ice-thin” (Hettne, Söderbaum & Stålgren 2008, 37). I samförståndet manifesterades enigheten om att nå utgiftsmålet 0,7 procent av BNI till 2015 samt ett fokus på de fattigaste länderna.

Samma år lanserade EU det centrala begreppet ”Policy Coherence for Development” (PCD), på svenska närmast ”samstämmighet för utveckling”.

Det lite märkliga med ett sådant tema är att såväl insatser inom andra politikområden som medlemsstaternas insatser ska koordineras med den gemensamma biståndspolitiken. Alternativet är att fokusera på innehållsliga mål, som i det europeiska samförståndet samma år. PCD beskrevs som ett medel för att uppnå millenniemålen, men PCD kan även ses som en alternativ agenda till dessa (Carbone 2013, 489). Samordningen i genomförandet handlade mer om samordning i förhållande till utrikespolitiken än samordning i förhållande till biståndspolitiken (ibid). I praktiken blev biståndspolitiken underordnad utrikespolitiken.

Bakgrunden var en debatt både internationellt och inom EU om att biståndspolitiken hade blivit för fragmenterad. Bland annat yttrade det sig i att vissa länder fick väldigt mycket stöd medan andra fick för lite, på engelska var de ”darlings” respektive ”orphans”. Detta knöt an till en mer generell debatt om politisk styrning, där kritikerna menade att kraven på resultat och mätningar av insatser leder till att givarna vill göra mer av det enkla, där de kan visa upp goda resultat. Sådant bidrar till att man väljer länder där det går att investera mycket, snarare än de länder som är minst attraktiva för investerare, men som kanske har störst behov. Detta är ett tema i den generella debatten om ”New Public Management”, som även pekar på risker med att formulera mål för politiken, snarare än att fokusera på strategier och medel (Yanguas 2018). Kort sammanfattat finns det ett behov att samordna insatser, men att göra det genom gemensamma mål kan skapa nya problem. Detta är ett styrningsdilemma för biståndspolitiken liksom för andra politikområden.

2005 lanserades även den första Afrikastrategin, som låg till grund för ett avtal med Afrikanska unionen (AU) 2007. Det är intressant för att det öppnade för en mer samarbetsinriktad strategi och för att det fokuserade på hela Afrika, trots att det fanns ett överlappande handelsavtal i Cotonouavtalet år 2000 (Niklasson 2021), det vill säga det avtal som reglerar relationen mellan EU och länderna i Afrika, Västindien (numera Karibien) och Stillahavsområdet.

Den fortsatta omläggningen av politiken tog form genom en lång serie av överenskommelser inom EU, före och efter Lissabonfördraget, med kopplingar till den internationella politiken, där EU varit pådrivande. 2006 kom ett åtgärds paket om gemensam programmering, följt 2007 av mer detaljerade riktlinjer (”Code of Conduct on Division of Labour in Development Policy”), som innehöll ett fokus på tre sektorer per land och max fem givare per sektor. Detta följdes av ytterligare preciseringar (”Fast track Initiative on Division of Labour” 2008 och ”Operational Framework on Aid Effectiveness” 2009).

Efter 2009

Lissabonfördraget, som trädde i kraft 2009, gav ökade möjligheter att samordna biståndspolitiken med utrikespolitiken genom konstruktionen med den

høge representanten (HRVP) och utrikesj nsten (EEAS). Policydokumentet ”Agenda for change” 2011 fortsatte temat med effektivisering och fokusering (EU 2011). Enligt Sarah Delputte och Jan Orbie visade det även en förändring i EU:s ambitioner, till att vilja bli en stormakt i utrikespolitiken (Delputte & Orbie 2020, 146). Detta var en fråga som återkom 2013 genom sjösättningen av en övergripande strategi för externa konflikter och kriser (EU 2013).

Under budgetperioden 2014–2020 genomfördes den nya rollfördelningen mellan kommissionens generaldirektorat för internationellt samarbete och utveckling (GD DEVCO), utrikesj nsten och EU-delegationerna i mottagarländerna. Som jag ska återkomma till fanns det stora problem med att genomföra det nya arbetsst ttet i praktiken. Det var också en turbulent tid med en migrationskris i Europa och medföljande behov att göra överenskommelser med grannländer om direkta åtgärder men också mer långsiktiga insatser, som att bygga upp de afrikanska staternas förmåga att hantera säkerhetshot.

2017 gjordes en revidering av det europeiska samf rstandet om biståndspolitik, vilket jag beskriver utförligare i nästa kapitel. H r kn ts biståndspolitik ihop med FN:s hållbarhetsmål och med EU:s globala strategi (EU 2017). FN:s hållbarhetsmål innebär i teorin stora justeringar av politiken, från biståndspolitikens roller av givare och mottagare i riktning mot en mer balanserad relation. I en sådan relation tar de fattiga länderna (och särskilt de med relativt hög inkomst) ett större ekonomiskt ansvar samtidigt som omvärlden allt mer ser de fattiga länderna som objekt för privata och offentliga investeringar, kompletterat med tekniköverföring och forskningssamarbeten (Niklasson 2019).

Parallellt med detta reviderades samarbetet med Afrikanska unionen, med fokus på vissa områden. En ny Afrikastrategi med delvis överlappande inneh ll lanserades 2020 av den nya kommissionen, dock med vissa motstridiga principer, vilket visar svårigheterna för EU (medlemsstaterna och politikområdena) att bli överens (Niklasson 2021). Ett annat möjligt tecken på svårigheter att komma överens internt  r att analysen i strategin är helt generell, utan anpassning till situationen i de olika mottagarländerna (ibid).

Två viktiga förändringar som genomförts nyligen  r införandet av ett sammanlaget budgetinstrument (”Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument”, NDICI) som ökar möjligheterna att göra bredare och mer flexibla insatser. Kritikerna varnar för att det kan leda till en urholkning av de ursprungliga intentionerna med biståndsbudgeten. En annan förändring  r att beteckningen ”development cooperation” (DEVCO) i början av 2021 byttes ut i titeln på kommissionären och i namnet på generaldirektoratet. Hädanefter kallas ansvarsområdet ”internationella partnerskap” (INTPA), vilket signalerar ett perspektivskifte från hierarki till partnerskap, till en del influerat av FN:s nya perspektiv i hållbarhetsmålen.

Det är för tidigt att dra några slutsatser om hur pandemin påverkar utformningen av politiken, men den har satt fingret på sådant som sårbarheten hos de fattiga länderna och svagheten i de internationella instrumenten. En möjlig pågående förändring gäller den interna rollfördelningen mellan EU:s främsta företrädare. Det väckte indignation hos allmänheten att det inte fanns någon stol för EU-kommissionens ordförande Ursula von der Leyen vid besöket hos Turkiets president Recep Tayyip Erdoğan i april 2021. Nästan lika intressant är att den höge representanten (HRVP) Josep Borrell inte var med på resan och att Europeiska rådets ordförande Charles Michel tyckte sig ha rätt till den stol som fanns. Detta kan vara tecken på att en ny syn på ansvarsfördelningen mellan EU:s institutioner håller på att växa fram.

En avslutande reflektion är att aktörerna i biståndspolitiken visserligen drivs av ett intresse för mottagarländernas situation, men att det nästan inte funnits några tecken på intresse för det specifika i olika länder, det vill säga för skillnaderna mellan mottagarna. I den publika debatten har det dominerande perspektivet varit generellt och med litet utrymme att problematisera hinder och lösningar. I landstrategierna finns dock en mer anpassad analys av situationen.

Vissa frågor som är stora i forskningen om de fattiga länderna har nästan helt saknats i dokumenten om den europeiska biståndspolitiken, exempelvis problemet med den höga korruptionen och den annorlunda samhällsstrukturen med klaner/stammar och personliga lojalitetsband istället för en rättsstat av europeisk modell. I bästa fall har det varit så självklart att det inte har behövt kommenteras. I sämsta fall vittnar det om att den interna debatten inte har förmått att fokusera på mottagarnas problem, eftersom de har överskuggats av det interna problemet att bli överens.

2.4 Möjliga förklaringar

Beskrivningen indikerar att det framför allt är tre skiften i den europeiska politiken som är intressanta att förklara. Den första var bytet av fokus från de forna kolonierna till fattiga länder i allmänhet. Detta ägde huvudsakligen rum under 1990-talet. Därefter följde ett skifte i början av det nya millenniet, där de externt orienterade politikområdena blev bättre samordnade med varandra, vilket några har beskrivit som att samordningen kring utrikespolitiken tog över från den tidigare samordningen av (enbart) biståndspolitiken. Slutligen kan man se pågående förändringar i nutid, där kommissionen söker en mer jämlik relation med Afrikanska unionen, samtidigt som det pågår en diskussion om att fylla tomrummet när USA väljer en mer tillbakadragen roll i världspolitiken.

Jag kommer att diskutera möjliga förklaringar, med början i Sveriges roll i beslutsfattandet. Det ska inte tolkas som att jag utgår från att Sverige har haft en viktig roll, utan mer att det är en prioriterad fråga i den här undersökningen. Övriga faktorer kan ses som kompletterande förklaringar eftersom de inte motsäger att Sverige har haft inflytande, men lägger till att annat också

har varit viktigt. Förklaringarna har sin grund i generella perspektiv på hur förändring inom EU kan förklaras (se bilaga). Analysen bygger huvudsakligen på undersökningar som andra har gjort tidigare.

Sveriges roll

Sveriges roll i det interna beslutsfattandet är inte bara intressant för svenskar. Det handlar om den allmänna frågan om huruvida en liten medlemsstat kan påverka de stora medlemsstaterna och EU:s institutioner. Lite förenklat kan man beskriva Sverige som en mer altruistisk aktör i en miljö präglad av egenintressen, både utifrån medlemsstater och utifrån politikområden. En fråga är dock hur stora skillnader det faktiskt är mellan Sverige och de övriga. Till den komplexa bilden hör att Sverige är en stark aktör även inom andra politikområden med överlappande intressen, exempelvis handelspolitiken.

Anne Haglund Morrissey (2016) gör en ambitiös jämförelse av svensk och europeisk biståndspolitik, där hon visar att Sverige flera gånger har legat före EU i nya ståndpunkter. En sådan tidsmässig ordning är nödvändig för att det ska vara troligt att Sverige har haft inflytande, men den är inte tillräcklig. Andra omständigheter kan vara viktiga, vilket Anne Haglund Morrissey framhåller. En sådan är att det finns en grupp av länder som har likartade ståndpunkter, ibland kallad "Nordic Plus", eftersom det handlar om de nordiska länderna i EU samt Nederländerna, Belgien, Irland och tidigare även Storbritannien.

De främsta exemplen på att Sverige legat före EU gäller "Politik för global utveckling", PGU (Prop 2002/03:122) med sitt fokus på samordning mellan politikområden, som presenterades före "Policy Coherence for Development", PCD (Haglund Morrissey 2016, 259). Samtidigt har jag berört att diskussionen inom EU är äldre än så och att den manifesterades första gången i Maastrichtfördraget, som beslutades 1991. I grunden handlar samordning mellan politikområden om ett evigt problem i alla organisationer med många politikområden. Det bör även nämnas att svenska PGU knappast levde upp till förväntningarna under de första åren eftersom instrumenten för att genomföra samordningen i Regeringskansliet var mycket svaga (Statskontoret 2014).

Även anpassningen till mottagarländerna var en del av PGU, som kom före EU:s och OECD:s motsvarande principer, inklusive Parisdeklarationen 2005. Anne Haglund Morrissey betraktar därutöver dokumenten "European Consensus on Development" (EU 2005) och "Agenda for Change" (EU 2011) som exempel på förändringar av EU i linje med Sveriges ståndpunkter, genom deras fokus på "mjuka värden" (Haglund Morrissey 2016, 266f). Däremot betraktar hon den stora frågan om fattigdomsbekämpning som exempel på något som kom senare till Sverige än till den globala debatten. Anne Haglund Morrissey daterar Sveriges fokus på fattigdom till PGU, som kom efter FN:s millenniedeklaration. Det är dock rimligt att se fokus på de fattiga som en svensk och nordisk profil sedan längre tid tillbaka, kanske sedan 1960-talet, och att Sveriges medlemskap 1995

bidrog till en omsvängning av EU:s position, från stöd till de forna kolonierna till generellt stöd för fattiga människor och länder.

En delvis liknande bild av att Sverige och den nordiska gruppen har inflytande ger Ole Elgström och Sarah Delputte (2016), bland annat med ”Policy Coherence for Development” som exempel på svenskt och nordiskt inflytande i EU. Huvuddelen av deras artikel undersöker om de nordiska länderna har blivit mer lika de övriga medlemsstaterna och vad det i så fall beror på. De ser inslag av att både EU och de internationella samarbetena har rört sig i nordisk riktning, snarare än att de nordiska länderna har blivit ”europeiserade” (ibid). Sammantaget utgör händelseutvecklingen en viss framgång för svensk biståndspolitik.

Det är dock för starkt att dra slutsatsen att Sverige ensamt har ett stort inflytande och kan påverka de övergripande vägvalen. Idén om samordning är äldre än svenska PGU, men Sverige kan ha bidragit till ett fortsatt intresse för detta. Fokus på de fattigas situation var både en svensk och en internationell fråga. Sverige kan även här ha bidragit till utvecklingen men knappast ha drivit fram den på egen hand. Slutsatsen blir att Sveriges roll kan vara viktig, särskilt i samarbete med andra aktörer. Samtidigt tycks de stora medlemsstaterna vara viktigare för EU:s agerande. Ett land som Frankrike bedriver en annorlunda politik i Afrika (Le Monde diplomatique 2019).

Ytterligare ett problem för analysen av Sveriges roll är att det finns fler viktiga förändringar att förklara. Fokus på de fattigas situation förefaller vara den viktigaste förändringen i svensk riktning av EU:s politik. Ett annat exempel är fokuseringen på jämställdhet. Därutöver skedde en viktig omsvängning inom EU när utrikespolitiken började dominera över biståndspolitikerna. Som jag nämnde pekar Maurizio Carbone på en omläggning strax efter millennieskiftet, där biståndspolitikerna blev en del i den samlade utrikespolitiken. Hans analys är förenlig med uppfattningen att Sverige var inflytelserikt under 1990-talet och även fortsättningsvis. Han nämner dock inte Sveriges roll, utan pekar på andra förklaringar. Orsakssambanden är inte helt lätta att reda ut, men bilden av Sveriges roll påverkas av om det är 1990-talsförändringen eller 2000-talsförändringen vi fokuserar på. Den senare förändringen tycks snarare ha med Storbritannien att göra.

Storbritanniens roll

Maurizio Carbone lyfter fram Storbritanniens betydelse för omsvängningen kring år 2002, men han gör det bara genom en indiciekedja. Han pekar på att flera medlemsstater var missnöjda med att biståndspolitikerna var byråkratiska och inte prioriterade de fattigaste länderna. Det pratades om att åternationalisera bidragen till den europeiska utvecklingsfonden (som låg utanför EU:s budget). Den brittiska biståndsministern Clare Short var särskilt kritisk och skrev i maj år 2000 att EU var den sämsta biståndsorganisationen i världen (Carbone

2013, 486). Elva år senare framhöll en brittisk utvärdering motsatsen, att den europeiska utvecklingsfonden var väldigt bra, även i jämförelse med de mest ambitiösa internationella biståndsorganisationerna (ibid).

Om man utgår från att båda yttrandena var rättvisa vid tidpunkten när de fölls, så kan förklaringen till omsvängningen vara att EU rörde sig i den riktning Storbritannien ville. Slutsatsen att det till stor del var britternas förtjänst bygger på att biståndsministern Clare Short hade en hög profil och var uppbackad av Tony Blair, som hade stort inflytande under den här tiden med så kallad centervänster-majoritet i EU.

Andra omständigheter som visar att detta var en stor omsvängning, är att EU tydligare drev kravet på internationell samordning, bland annat vid FN-konferensen om utvecklingsfinansiering i Monterrey 2002. Samtidigt åtog sig medlemsstaterna att öka sin finansiering. Det är inte svårt att tänka sig en europeisk överenskommelse om att kräva effektivare global politik i utbyte mot ett större ekonomiskt bidrag. Det externa agerandet hängde ihop med den liknande omsvängningen internt. Den nya kursen för politiken kan således betraktas som en politisk förändring som drevs fram på högsta nivå. Det var mer än en sökprocess inom givna ramar. Snarare kan man tala om ett byte av spår, där EU förändrades och samtidigt blev ett instrument för att förändra den globala politiken.

I den här förklaringen är det Tony Blair som är den politiske entreprenören som såg en ny väg genom att hantera flera problem samtidigt. Till en del handlar det om att hans åsikter låg rätt i tiden, men också om uppståndelsen kring Irakkriget. Blair var den som tydligast samarbetade med USA och fick kritik på hemmaplan för det. Det var en viktig händelse och det ligger nära till hands att kritiken mot Blair ökade hans personliga intresse att visa resultat i biståndspolitiken (Payne 2006).

Relationen mellan politikområdena

EU:s ståndpunkter påverkas inte bara av dragkamp mellan medlemsstaterna, utan även av dragkamp mellan politikområdena och mellan institutionerna i Bryssel. Här förstärks det av att några politikområden ligger inom kommissionen medan andra hanteras i rådet. Dessutom har Europaparlamentet ett inflytande över vissa av besluten, exempelvis budget och handelsavtal. Partipolitiska perspektiv har en viss relevans, både inom parlamentet och på tvärs över hela EU, även om det sistnämnda sällan lyfts fram i analysen av hur EU fungerar. Dessa ”vardagliga” dragkamper har betydelse för samordningen av flödet av beslut i Bryssel.

Jag har berört att det finns konflikter om budgeten och samtidigt samsyn om en breddad uppsättning instrument för att nå biståndspolitikens mål. Mycket av det intressanta samarbetet har handlat om ”nexus” kring säkerhet och utveckling

(långsiktigt utvecklingssamarbete, humanitärt bistånd och fredsarbete) som lett till militärt samarbete med afrikanska stater och annat. Jag har också nämnt att det finns en dragkamp om utformningen av strategier, exempelvis för Afrika och för enskilda länder, ungefär som det gör mellan departement i ett nationellt regeringskansli. I dragkampen ingår ytterligare politikområden där många har intressen att bevaka, exempelvis inom jordbrukspolitik eller näringspolitiken.

Här har ett av de tre skiftena handlat om att biståndspolitikerna har blivit en del av den övergripande utrikespolitiken. Det är en rimlig utveckling både utifrån ett helhetsperspektiv och utifrån iakttagelsen att de biståndspolitiska målen är svåra att nå utan den breda uppsättningen av instrument som finns inom utrikespolitiken. Dessutom ställs beslutsfattare inom biståndspolitikerna inför svåra avvägningar om vem man bör samarbeta med och hur. Det är frågor som kräver mer av helhetssyn för att besvara. Dessa faktorer kan förklara varför medlemsstaterna vill lägga ett större ansvar på utrikestjänsten (EEAS).

EU:s "stormaktsambitioner"

I relationen mellan biståndspolitikerna och utrikespolitiken har den senare dominerat sedan millennieskiftet. Det är även intressant att notera var handelspolitiken står. Den har en stark roll internt men politikområdets företrädare har inte lyckats skapa uppslutning om att öka det multilaterala samarbetet inom WTO. Detta pekar på ett strategiskt problem för EU, att reda ut hur man bäst kan agera i det internationella samfundet. Ett intressant svar finns i Afrikastrategin, där EU önskar ett större samarbete med Afrikanska unionen (AU) inom FN (EU 2020).

Den viktigaste perspektivskillnaden förefaller just nu vara mellan dem som vill göra EU starkare ("realister" i litteraturen om internationella relationer) och de som vill samarbeta mer med andra ("liberala internationalister"; Youngs 2020). Vad som är lämpligt att göra kan se olika ut beroende på varifrån man ser situationen, specifika politikområden, medlemsstater eller politiska partigrupper. Intressant är också att ambitionen att bli en starkare aktör, bland annat för att axla USA:s förändrade roll, kan leda till behov av konstitutionella reformer för att säkerställa att det finns en folklig förankring för en sådan ambitionshöjning.

Kommissionen talar om geopolitik, och andra faktorer pekar i samma riktning. Maurizio Carbone hävdade redan 2011 att den nya relationen till Afrika inte hade sin grund i händelseutvecklingen i Afrika eller konkurrensen med Kina där (Carbone 2011, 217). Carbone menar att EU har stormaktsambitioner och såg Afrika som ett lämpligt område att utveckla dessa ambitioner. Det skulle i så fall betyda att utrikespolitiken har tagit en ännu tydligare ledartröja i det interna arbetet.

Ambitionen att påverka den globala politiken har blivit viktigare för EU. En uppfattning är att EU använder sin biståndspolitik som ett instrument för att

påverka den globala politiken. Maurizio Carbone menar att ”European Consensus” och ”Policy Coherence for Development” 2005 inte bara syftade till att utveckla den egna politiken, utan även till att öka synligheten och skapa legitimitet för EU. Av detta följer dock inte att det verkligen blev så. Carbone menar också att det långsamma genomförandet av förslagen i dessa policydokument visar att den internationella aspekten var viktig (Carbone 2013, 487).

EU hade en ambition att skilja sig från andra internationella organisationer, bland annat genom att erbjuda partnerskap istället för (eller vid sidan av) kravställande, och ett fasthållande vid multilateralism när USA föredrog ensidigt agerande (Carbone 2013, 493). EU har dock inte helt följt detta och har inte heller lyckats skapa koalitioner för multilaterala åtgärder med USA eller Kina (ibid).

EU:s ökade ambitioner skulle kunna vara ett problem för länder som Sverige och ”like-minded countries” (”Nordic plus”), som är viktiga även på den globala politiska nivån. Det finns ett visst förtroende för Sverige bland världens fattiga länder, vilket förmodligen innebär att Sverige bidrar till att göra EU mer attraktivt. På ett allmänt plan kan man konstatera att det finns både risker och möjligheter för Sverige i att vara en del av EU. För Sverige kan det vara en fördel att påverka EU i sin globala roll, särskilt om EU intar ståndpunkter som liknar de svenska.

De nationella biståndsorganisationernas perspektiv

Maurizio Carbone tar upp motståndet från de nationella biståndsorganisationerna, som enligt honom motarbetade kommissionens större roll som samordnare av de europeiska insatserna (Carbone 2013, 487). I andra sammanhang har det framhållits att det är viktigt för besluten i EU att nationella organisationer väljer att medverka till förslag från EU. Till exempel anses det att avregleringen av telefonmarknaderna underlättades av att telefonbolagen, inklusive svenska Telia, såg möjligheter snarare än problem på en europeisk avreglerad marknad för telefoni (McCann 2010).

I den nuvarande debatten syns inga tecken på att de nationella biståndsorganisationerna har fundamentalt avvikande uppfattningar. Den kritik som syns externt kommer i första hand från intresseorganisationer som Concord, vilken samlar civilsamhällesorganisationer som är fristående utförare av biståndsprojekt, från tankesmedjor som utvärderar insatser och diskuterar framtida strategier samt från forskare och debattörer.

Här är det intressant att det tycks finnas en inställning inom svensk biståndsverksamhet att Sverige kan vinna på samarbetet, att det europeiska samarbetet blir ett slags hävstång för svenska intressen, som kan genomföras med en europeisk budget och – om EU är en hävstång på den globala nivån – kanske också med en global budget.

Externa normer och förändringar

Påverkan mellan EU och det globala politiska systemet är dubbelriktad. Det har varit viktigt för EU att påverka den globala politiken, och när den globala politiken har förändrats har det också varit viktigt för EU att förändra den interna politiken. Beslutet om FN:s millenniemål (MDG) påverkade ”European Consensus” 2005. Likadant var det med diskussionen om hållbarhetsmålen (SDG) kring 2015, som följdes av en ”New European Consensus” 2017.

EU har allmänt beskrivits som en ”normtaker” snarare än en ”normmaker” och, inom biståndet, som en ”payer” snarare än en ”player”. De nya internationella doktrinerna har påverkat EU genom en ny syn på frågorna, nya internationella normer. Millenniemålen utgjorde en ny ”arkitektur” för biståndspolitiken (Carbone 2013, 484). Hållbarhetsmålen har en mer utvecklad uppsättning mål som kan läsas som en tydligare liberal strategi (Niklasson 2019). OECD:s kommitté för bistånd (DAC) och WTO är också viktiga internationella normbildare, särskilt efter misslyckandet att göra upp om den framtida handelspolitiken. Som framgått ovan spelade EU en viktig roll i det internationella sammanhanget efter millennieskiftet.

Jag har också nämnt viktiga händelser på den internationella arenan, som kalla krigets slut 1989–91, terrorattackerna i USA 2001 och USA:s tillbakadragande från Afghanistan 2021. Dessa har påverkat debatten om vilken roll EU bör spela och hur EU kan bli en starkare aktör. Det är dock inte händelserna i sig, utan snarare tolkningarna av händelserna, som är intressanta för den politiska utvecklingen. Det är den politiska tolkningen som gör att händelserna (”kriserna”) utlöser olika åtgärder, eftersom det uppstår en vilja att göra nytt. Förändringsviljan blir starkare om den gamla politiken uppfattas vara misslyckad. Detta kan leda till nya politiska majoriteter som kan besluta om en ny politik.

Förändringar hos mottagarna

För biståndspolitiken är det intressant om mottagarna genomgår en förändring, särskilt om de blir rikare och därmed kan samarbeta på andra sätt. Så kan man förklara EU:s nya Afrikastrategi, som handlar om partnerskap och investeringar. Förändringar i vissa afrikanska länder och en kommande befolkningsökning i kombination med tillgång till naturresurser, ger en ny situation som är ett skäl för EU att förnya sin relation med Afrika. Det är då möjligt att sträva efter lösningar som är till nytta för både EU och Afrika, både inom ekonomisk utveckling och miljöpolitik. Materiella (”strukturella”) förändringar är dock inte en tillräcklig förklaring, eftersom förändringar i verkliga livet kan tolkas på olika sätt. En sådan viktig faktor är om man ser möjligheter till ömsesidiga vinster eller om man tror att den enes vinst automatiskt är den andres förlust.

Liknande omständigheter har påverkat FN:s hållbarhetsmål, där det åtgärdsinriktade mål 17 lyfter fram betydelsen av nationella resurser. I klartext betyder det att utbyggnaden av välfärden i de fattiga länderna på sikt

ska finansieras med skatter snarare än med bistånd. Detta bygger på den industrialisering som flera av de övriga målen handlar om. Bakom dessa resonemang ligger framgångarna i Kina och Indien, som visar att det är möjligt att höja levnadsstandarden och att det är önskvärt att länder som blir rika tar ett eget ansvar för att lyfta sina fattiga invånare ur sin situation. Andra konsekvenser av att länder blir rikare är att merparten av de kvarvarande fattiga personerna bor i folkrika medelinkomstländer, inte i låginkomstländer, och att skiljelinjen mellan fattiga och rika länder luckras upp (Carbone 2013, 486). Sådana omständigheter kan påverka synen på vilken roll EU och andra givare kan och bör spela.

FN:s hållbarhetsmål och den nya Afrikastrategin kan tolkas som att det har skett ett lärande bland beslutsfattare på hög nivå. Som jag ska återkomma till är det mycket som förändras åtminstone i en del av de fattiga länderna, men det är otydligt vilken roll EU och andra externa aktörer har i detta. De fattiga länderna har dessutom stärkt sin politiska profil och har starkare åsikter om vad EU och andra givare bör göra (Carbone 2013, 485). En mer jämbördig relation innebär per definition att EU inte kan diktera vilka överenskommelser som ska göras.

2.5 Sammanfattning och reflektioner

Beskrivningen av utvecklingen av biståndspolitiken och två näraliggande områden (handels- och utrikespolitiken) har gett en bild av sammanhanget där politiken utvecklats. Jag har pekat på några skiften som är särskilt viktiga att söka förklaringar till. I det avslutande avsnittet diskuterade jag sådana förklaringar inom EU och utanför. Kort sammanfattat handlar det både om förhandlingssituationer och nya perspektiv på politikens mål och medel.

Minst två skiften har ägt rum inom biståndspolitiken, vilket till en del kan förklaras av händelser utanför EU. Fokus på fattigdomen var det första skiftet och det växte fram under 1990-talet i den internationella politiken. Faktorer inom EU har påverkat EU:s anammande av dessa principer. Den interna politiken mellan medlemsstaterna går att förstå som en allt starkare samsyn kring det som kallas ett nordiskt perspektiv på biståndspolitiken, särskilt som det nordiska perspektivet fick genomslag även internationellt genom FN:s millenniemål.

Önskan att samordna den externa politiken bättre efter millennieskiftet, som var det andra skiftet, bygger bland annat på en förändrad syn, där de olika politikområdena ses som kompletterande instrument. Till en del följer detta av fokus på fattigdomsbekämpning, om man lägger till iakttagelsen att fattigdomen har många orsaker, inklusive väpnade konflikter. Detta blev tydligt vid migrationskrisen efter 2015. En del av detta perspektiv är uppfattningen att EU behöver större förmåga att agera internationellt. Den uppfattningen skulle kunna vara grundad i biståndspolitiska perspektiv likväl som i utrikespolitiska perspektiv.

Den större samordningen internt förutsätter en ökad vilja till agerande inom ramen för EU. Frågan blir då vilka som har drivit dessa perspektiv inom

EU. I nutid är det Frankrike under president Emmanuel Macron som driver sådana ståndpunkter, men vid millennieskiftet var det snarare Storbritannien under premiärminister Tony Blair. För Sverige uppstår ett dilemma: utgör det europeiska samarbetet en förstärkning ("hävstång") för det svenska perspektivet eller skapar det konflikter som minskar effektiviteten och/eller förändrar vår biståndspolitiska profil?

Det pågående tredje skiftet med önskan om en större global roll för EU skulle kunna motiveras med biståndspolitikens ambitioner att lösa fundamentala problem, särskilt i kombination med det som tycks vara ett amerikanskt tillbakadragande från världspolitiken. EU har redan slagit in på en storpolitisk väg och mycket talar för att fylla ut tomrummet som uppstår när USA drar sig tillbaka. Det återstår att se om detta leder till nytänkande kring de grundläggande principerna för hur världsordningen bör se ut och hur EU bör agera för att främja en fredlig utveckling. Traditionellt har EU varit en stark anhängare av den multilaterala ordningen med dess regelverk och organisationer. I den akademiska debatten har det hävdats att nya stormakter som Kina måste släppas fram för att dela ett ansvar för de grundläggande spelreglerna i FN, WTO och andra organisationer (Hale, Held & Young 2013). Andra ser ett större behov att markera mot Kina. Kanske är de två strategierna förenliga.

3 Vad är EU:s biståndspolitik?

I det här kapitlet beskrivs EU:s biståndspolitik i sina beståndsdelar, från de övergripande målen till strategier och genomförande. I detta ligger frågor om samordningen mellan kommissionen och medlemsstaterna samt mellan biståndspolitikerna och de övriga politikområden som tillsammans utgör EU:s externa agerande. I nästa kapitel kommer jag att problematisera och peka på otydligheter.

Ambitionen är att ge en realistisk bild av hur politiken bedrivs i praktiken, som en del av EU:s beslutsmaskineri. Det är särskilt intressant att lyfta fram otydligheter som kan leda till att politikens praktiska genomförande avviker från målsättningarna.

3.1 EU:s övergripande mål

EU:s utvecklingsbistånd regleras i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (funktionsfördraget eller FEUF). Det är den senaste överenskommelsen mellan medlemsstaterna om EU:s mandat. Artikel 208 slår fast att ”det främsta målet för unionens politik på detta område ska vara minskning och på sikt utrotning av fattigdom” (Bergström & Hettne 2019, 201).

Begreppet fattigdom signalerar ett intresse för utsatta individer snarare än stater, samtidigt som begreppet utrotning anger en hög ambitionsnivå. Fattigdom tolkas ofta flerdimensionellt, som en beskrivning av ekonomiska, sociala, politiska och andra problem (Sen 1999).

Av samma artikel i fördraget framgår att politiken ska föras inom ramen för principerna och målen för unionens yttre åtgärder samt de mål som FN och andra internationella organisationer har ställt upp. Biståndspolitikerna är med andra ord en del i en större helhet, som till viss del beslutas av det internationella samfundet.

En viktig princip som nämns i fördraget (samma artikel) är att annan politik inom EU ska ta hänsyn till målen för utvecklingssamarbetet. Det sägs även att unionens och medlemsstaternas politik ska komplettera och förstärka varandra. Således lyfts det fram ett behov att samordna politiken internt, vilket antyder risken att biståndspolitikerna får stå tillbaka för andra överväganden. Till detta kommer behovet att samordna sig med andra givare, vilket följer av internationella överenskommelser, exempelvis den så kallade Parisdeklarationen 2005 (Latek 2015).

Funktionsfördraget innehåller regler för samarbete med andra länder (artiklarna 212 och 213) och regler för humanitärt bistånd (artikel 214), som är en särskild

form av bistånd, utan några andra ambitioner än att lindra akut nöd. Inom EU görs det en distinktion mellan två typer av bistånd, med och utan ett långsiktigt mål (fattigdomsbekämpning).

I funktionsfördraget finns det hänvisningar till de mer generella principerna som finns i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget eller FEU). Här anges unionens värden (artikel 2) och mål (artikel 3), liksom bredare mål i linje med FN:s hållbarhetsmål. Dessa anges både i artikel 3 och i de senare artiklarna om allmänna bestämmelser för unionens yttre åtgärder (artiklarna 21 och 22):

I sina förbindelser med den övriga världen ska unionen bekräfta och främja sina värderingar och intressen samt bidra till skydd av sina medborgare. Den ska bidra till fred, säkerhet, hållbar utveckling av vår jord, solidaritet och ömsesidig respekt mellan folken, fri och rättvis handel, utrotning av fattigdomen och skydd av de mänskliga rättigheterna, särskilt barnets rättigheter, samt till strikt efterlevnad och utveckling av internationell rätt, inklusive respekt för principerna i Förenta nationernas stadga. (Artikel 3.5; Bergström & Hettne 2019, 18)

Uppräkningen ger en bred uppsättning mål för EU:s externa agerande, med bejakande av både värderingar och intressen. Den långa uppräkningsen av saker som politiken ska bidra till är sådant som ofta är en del av nationell biståndspolitik, men som alltså inte nämns i de specifika målen för biståndspolitikerna ovan.

Följdfrågan är hur ansvaret för de olika delarna är fördelat inom EU. Artiklarna 23–46 (FEU) handlar om särskilda bestämmelser för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, medan artiklarna 13–22 handlar om hur EU är organiserat i stort, inklusive biståndspolitikerna. Reglerna för EU:s yttre åtgärder framhåller sedan 1993 att unionen ska sörja för samstämmighet mellan politikområden (artikel 21).

Till detta finns särskilda regler om åtgärder för god grannsamja (artikel 8 FEU), vilket syftar på de närmaste länderna söder och öster om EU, vilka utgör en geografiskt avgränsad del av EU:s samlade biståndspolitik (Nordafrika, Mellanöstern och delar av forna Sovjetunionen): ”Unionen ska utveckla särskilda förbindelser med närbelägna länder i syfte att skapa ett område med välstånd och god grannsamja som grundar sig på unionens värderingar och utmärks av nära och fredliga förbindelser som bygger på samarbete” (Bergström & Hettne 2019, 22).

Sammanfattningsvis pekar de generella principerna på en bred uppsättning mål som är gemensamma för biståndspolitikerna och näraliggande politikområden. Här öppnar sig en viktig diskussion om vilka instrument som bör användas i den breda utrikespolitiken, av vem och i vilken ordning. Principen om samstämmighet lyfter fram risken att de separata insatserna motverkar varandra. Internationella regelverk lyfts särskilt fram. Det bör också noteras att det finns

en mer detaljerad diskussion bland jurister om hur de specifika begreppen bör tolkas och hur EU-domstolens avgöranden påverkar innebörden av texterna (Broberg & Holdgaard 2014).

3.2 Biståndspolitikens principer: FN:s hållbarhetsmål

EU:s senaste principer för biståndspolitik formulerades 2017 i det som kallas det nya europeiska samförståndet om utvecklingspolitiken (på engelska "the new European consensus on development"; EU 2017). Titeln syftar på att dokumentet utgör en revidering av det tidigare europeiska samförståndet från 2005 (EU 2005). Överenskommelsen har gjorts mellan medlemsstaterna (rådet), parlamentet och kommissionen, inom ramen för de överordnade bestämmelserna i fördragen. Det framhålls att syftet med överenskommelsen är att den ska styra alla insatser som görs av medlemsstaterna och av EU:s institutioner (EU 2017, 4), vilket är poängen med att kalla den ett europeiskt samförstånd. Huruvida alla låter sig styras av överenskommelsen är en annan fråga, vilket jag ska återkomma till.

Temat i överenskommelsen är att göra FN:s hållbarhetsmål ("Agenda 2030"; FN 2015) till EU:s mål för biståndspolitik. En sådan inriktning kan uppfattas som naturlig när alla medlemsstater och alla övriga länder har enats i FN om att dessa mål ska gälla för alla länder. Målen har stora likheter med den långa uppräkningslistan ovan och handlar om hållbar utveckling (ekonomisk, social, miljömässig) samt utveckling av styrelseskick, snarare än det vagare begreppet fattigdomsbekämpning. Dokumentet framhåller att det finns stora likheter med EU:s globala strategi från 2016 (ibid, 5), som syftade till att ge den externa politiken en samlad strategi.

EU:s dokument återger dock inte FN:s mål, utan formulerar en egen text med snarlikt innehåll, strukturerad efter de fem teman som används för att sammanfatta innehållet i målen, på engelska fem ord som börjar med bokstaven p: "people, planet, prosperity, peace, partnership" (ibid). Uppräkningen kan läsas som att det är människornas och planetens problem som står i centrum, medan välbefinnande, fred och samarbete är medel för att uppnå de centrala målen (nedan). Innehållet i "people" ligger nära EU:s mål om fattigdomsbekämpning. Jag återkommer nedan till en beskrivning av innehållet i dessa fem teman.

Det finns en stor allmän uppslutning bakom FN:s hållbarhetsmål, men också en viss kritik från forskare och aktivister om att de undviker kontroversiella frågor och att de utgör en blandning av mål och medel. De är försiktigt formulerade om sådant som behovet att minska subventioner till fossila bränslen och om vikten av demokrati och korruptionsbekämpning (Niklasson 2019). EU:s dokument ger inga tydliga kommentarer om vad man ser som styrkor och svagheter i FN:s mål. Otydligheter i FN:s text finns kvar i EU:s text, exempelvis om det är absolut fattigdom eller relativ fattigdom (ojämlikhet) som ska upphävas, vilket antyder en politisk kompromiss (ibid).

Medan FN:s text är åtgärdsinriktad, inte minst genom en utförlig målstruktur, är EU:s text politisk och ”pratig” till sin karaktär. Den slår fast problem att åtgärda, men utan att ange hur det ska göras. Dessutom blandas resonemang som bygger på värderingar med resonemang som pekar på orsakssamband. Det är med andra ord inte en vetenskaplig text som syftar till att förtydliga alternativ eller till att motivera de valda åtgärderna med referenser till forskning och beprövad erfarenhet (vilket inte heller är meningen).

Dokumentet beskriver inte det interna problemet att jämka samman dessa mål med målen inom andra politikområden. Texten anger således principer som gäller *prima facie* (”vid första påseende”), innan de jämkas ihop med EU:s övriga principer och målsättningar.

I texten finns diverse åtaganden för den fortsatta biståndspolitiken, varav flera har gjorts redan tidigare, till exempel att minst 20 procent av utvecklingsbiståndet ska användas till området ”social inclusion and human development” (EU 2017, 9). I texten finns även rutor kring viktiga teman, där vissa prioriteringar anges. Det gäller ungdomar, jämställdhet, migration, hållbar energi, investeringar och handel samt gott styrelseskick. En formulering som var viktig i flyktingdebatten 2017 är att biståndspolitiken syftar till att åtgärda den irreguljära migrationens och tvångsfördrivningens grundorsaker (”root causes”).

Efter diskussionen av de fem tematiska områdena följer resonemang om hur EU:s biståndspolitik ska genomföras, framför allt i termer av bättre samarbete med medlemsstaterna, mottagarstaterna och civilsamhällesorganisationer. Särskilt intressant är ett avsnitt som beskriver hur de generella principerna ska differentieras utifrån situationen i mottagarländerna. Där anges att det ekonomiska biståndet ska fokuseras till länder där behoven är störst och biståndet kan ha störst effekt (ibid, 45). Det framgår dock inte om båda villkoren måste vara uppfyllda eller om det räcker med att bara det ena är uppfyllt. Däremot sägs att detta särskilt gäller de minst utvecklade länderna och i situationer av sårbarhet (”fragility”) och konflikt (ibid). Senare i texten sägs att EU även kommer att samarbeta med medelinkomstländer, särskilt vad gäller deras fattiga befolkning, och med mer avancerade ”utvecklingsländer”, eftersom de är viktiga globalt för att uppnå FN:s hållbarhetsmål (ibid, 46). I det senare fallet ska det handla om policydialog snarare än ekonomiskt stöd.

Ett annat kapitel handlar om att mobilisera resurser, i de fattiga länderna, inom EU och globalt (ibid, 48ff). I detta ingår att förbättra ländernas förmåga att utveckla och genomföra politiska åtgärder (”state capacity”) som kan leda till att FN:s hållbarhetsmål uppfylls, men också deras förmåga att finansiera åtgärder med egna skatter. Resonemangen pekar mot globala uppgörelser om skattestrukturen i världen, integration av de fattiga länderna i världshandeln och forskningssamarbeten (ibid, 52f). Även detta ligger i linje med FN:s hållbarhetsmål (nr 17).

Sammanfattningsvis ger dokumentet en viss tydlighet till politiken, genom att knyta an till FN:s hållbarhetsmål. Även om det finns utrymme för olika tolkningar, så ger det åtminstone en gemensam referensram för alla berörda parter att diskutera valet av åtgärder och att analysera deras effekter. Intressant att notera är bland annat att biståndspolitiken inte bara handlar om att stödja utvecklingen genom ekonomiska bidrag, utan även genom dialog. Prioriteringen av länder med stora behov och/eller goda förutsättningar för biståndet att uppnå sina mål är också intressant för den fortsatta analysen.

Genom sina förordningar har rådet preciserat några av de otydligheter som har noterats här, bland annat anges att de som ska prioriteras är länder med störst behov (EU 2015, 6).

Det är tydligt i EU:s texter att biståndspolitiken syftar till att uppnå vissa effekter. Den vill bidra till förändring i mottagarländerna. Ibland är ambitionen renodlat humanitär, att lindra nöd, men ofta är den politisk, till exempel genom stöd till utveckling av demokrati och marknadsekonomi. Det räcker dock inte med att intentionerna är goda. En framgångsrik biståndspolitik måste visa goda resultat också. Därför blir valet av strategier och instrument, liksom utformningen av genomförandeorganisationen, av stor betydelse.

3.3 Organisering och beslutsfattande

Den breda politiken som är riktad mot fattiga länder och fattiga personer är organiserad i flera generaldirektorat inom kommissionen, samtidigt som den gemensamma utrikes- och försvarspolitiken hanteras i rådet. Samordningen sker i Bryssel genom utrikestjänsten (EEAS) och lokalt genom EU-delegationerna. Till detta kommer de insatser som medlemsstaterna gör på egen hand. Rådets arbetsgrupper – där medlemsstaterna överlägger med varandra och med kommissionen – är viktiga för utvecklingen och samordningen av nya strategier.

Bakgrunden till den komplicerade organisationen är att biståndspolitiken vuxit fram som en del av den ekonomiskpolitiska kärnan inom EU (ovan). Liksom handelspolitiken har biståndspolitiken varit ett komplement till den inre marknaden, riktad till medlemsstaternas forna kolonier. Utrikespolitiken har tillkommit senare och från början utan några kompetenser överförda till kommissionen. Frågorna hanteras i rådet och därför uppstår ett problem att samordna helheten, genom den höge representanten (HRVP i jargongen), som tillika är vice ordförande i kommissionen, och utrikestjänsten. Kravet på samstämmighet ska ses mot bakgrund av den komplicerade ansvarsfördelningen mellan medlemsstaterna, rådet och kommissionen. Parlamentet är med och beslutar om budget, handelsavtal och liknande.

Relationen till medlemsstaterna är komplicerad eftersom varje land har sin egen biståndspolitik, ofta med myndigheter och andra organisationer som har en stark

ställning och lång erfarenhet av att bedriva biståndspolitik på ett visst sätt. EU:s fördrag anger att det ska finnas respekt för medlemsstaternas olikhet, men det finns också krav på lojalitet mot den gemensamma EU-politiken, vilket skapar ett generellt dilemma för EU (artikel 4 FEU; Bergström & Hettne 2019, 19).

EU:s biståndspolitik hanteras av tre generaldirektorat. Ett ansvarar för relationerna med länderna i närområdet, ”grannskapspolitiken” (GD NEAR). Ett annat ansvarar för humanitärt bistånd (GD ECHO) medan ett tredje ansvarar för det övriga utvecklingsbiståndet (GD INTPA, tidigare GD DEVCO). Det humanitära biståndet betraktas som en självständig del, som fokuserar på akuta kriser och vinner omvärldens förtroende genom att inte vara ett instrument för att uppnå några andra mål. En vanlig beskrivning är att de är ”in, but out”. Mellan de två övriga finns det ett större behov att koordinera insatser, till exempel inom ramen för EU:s Afrikastrategi, där GD NEAR ansvarar för de nordafrikanska länderna och GD INTPA för övriga länder i Afrika.

Biståndspolitikerna har nära relationer till några andra politikområden och generaldirektorat. Handelspolitiken har stor betydelse för relationerna till andra länder. Även jordbrukspolitikerna har betydelse för tillträdet till EU:s inre marknad. Andra politikområden med internationella ambitioner är till exempel näringspolitiken, forskningspolitiken, migrationspolitiken och miljöpolitiken. Utrikes- och säkerhetspolitiken är av stor betydelse för de långsiktiga relationerna till andra länder och för hanteringen av akuta kriser.

Samordningen av politikområdena (”samstämmighet”) har varit en stor fråga för biståndspolitikerna, vilket jag ska återkomma till. Begreppet ”nexus” används för att beskriva skärningspunkten mellan politikområdena som långsiktigt utvecklingssamarbete, humanitärt bistånd och fredsarbete, på engelska brukar även säkerhet och migration nämnas. Mycket av diskussionen handlar om samarbete och synergier, men också om spänningar mellan politikområdenas ambitioner.

I fält är den gemensamma planeringen (”joint programming”) mellan medlemsstaterna och kommissionen av stor betydelse. De lokala insatserna styrs i princip genom landstrategier (”country strategy papers”), som har tagits fram i dialog mellan politikområdena. I praktiken har EU-delegationerna stor betydelse för politikens genomförande. Ett spänningsfält gäller vilket utrymme dessa bör ha för att anpassa åtgärderna efter lokala förhållanden. Bilden av landstrategierna är ofta negativ. Forskare som haft tillgång till dokumenten skriver till exempel att för perioderna 2002–07 och 2008–13 var aktörer i mottagarländerna inte involverade i utformningen av dessa ”Country Strategy Papers” (Carbone 2013, 486).

Forskningen lyfter fram problemet att styra komplexa organisationer. En del i detta är att politikområdena ofta har sina egna perspektiv på verksamheten, vilket bland annat har att göra med interna kulturer och skillnader i vetenskapliga

perspektiv. Politikområdena rekryterar från olika organisationer (inklusive inlånade/sekonderade nationella experter) och samarbetar med olika akademiska discipliner. En hypotes är därför att det kan vara lättare att samarbeta med samma politikområden ("stuprör") på den nationella och den internationella nivån, än med andra politikområden inom EU. Det innebär att det kan finnas relevanta konfliktlinjer mellan politikområdena, likaväl som mellan institutionerna, medlemsstaterna eller de politiska partierna.

För Sverige infinner sig frågan om hur EU kan fås att agera mer i linje med svensk biståndspolitik. Vilka ståndpunkter har Sverige och vilka aktörer driver dessa ståndpunkter? Vad finns det för motstånd som behöver övervinnas? I mer generella termer handlar det om europeisering (europeisk integration). EU:s politik blir mer lik den svenska, vilket väcker frågan om EU:s biståndspolitik har blivit en hävstång för Sverige. Är Sverige hjärnan i den europeiska politiken? Jag berörde frågan om Sveriges roll i det föregående kapitlet.

3.4 Insatser

EU och medlemsstaterna genomför en stor mängd åtgärder för att lindra nöd, lösa akuta problem och för att påverka den långsiktiga utvecklingen i ett stort antal fattiga länder. 80 länder får humanitärt bistånd, medan 120 länder får utvecklingsbistånd (EU 2020a). De åtgärder som finansieras och genomförs av kommissionen redovisas i sammanfattad form i årsrapporter och särskilda övergripande rapporter om helheten av insatser vart tredje år. Det som på engelska kallas "Policy Coherence for Development" (PCD) är EU:s sätt att arbeta med samordning och samverkan ("samstämmighet"), främst internt mellan politikområden och mellan EU:s institutioner, bland annat kommissionen och utrikestjänsten (EEAS), men även i förhållande till medlemsstaterna.

Jag kommer först att beskriva insatserna i de övergripande kategorier som används i den ekonomiska redovisningen och därefter uppdelat på de teman som används för att beskriva biståndspolitik.

Ekonomisk redovisning

Årsredovisningen för de externa finansiella instrumenten ger en grov bild av hur pengarna har använts. Under 2019 fördelades sammanlagt cirka 15 miljarder euro till olika ändamål och mottagarländer (EU 2020a). Intressant nog används fler teman i årsredovisningen än de fem områden som börjar med bokstaven p (ovan). FN:s hållbarhetsmål (Agenda 2030) är en del av ett större tema kallat "Delivery on global commitments", där även humanitärt bistånd ingår, tillsammans med temat "The EU: A strong global actor" (om fred, säkerhet och institutionsbyggande). I ett kapitel om "global priorities" diskuteras sju insatsområden, med stort utrymme för den då nyligen presenterade europeiska gröna given. Mycket av innehållet överlappar med rapporten om PCD 2019 (nedan), men avsnittet om samarbete kring teknologi och innovation får ett större utrymme. Ett annat kapitel ger exempel på insatser i olika världsdelar.

Tabellbilagorna visar hur pengarna har använts, bland annat fördelat på de olika instrument som fanns under den förra budgetperioden. Sedan 2021 har dessa slagits samman till ett bredare instrument kallat NDICI ("Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument"), där ambitionen är att 93 procent ska uppfylla OECD:s kriterier för bistånd. För budgetperioden 2021–27 (sju år) har 79,5 miljarder euro (ca 805 miljarder kronor) avsatts (OECD 2021).

EU totalt (institutionerna och medlemsstaterna) är den största biståndsgivaren i världen med 76,1 miljarder dollar (cirka 650 miljarder kronor) under 2020 (OECD 2021). Siffrorna i det följande kommer från den internationella samarbetsorganisationen OECD, vars biståndskommitté DAC samlar in och offentliggör data om biståndspolitiken i alla sina medlemsländer och den som bedrivs av EU:s institutioner. Finansieringsprofilen ger en grov bild av EU:s prioriteringar i termer av vem som får vad.

EU:s institutioner (exklusive medlemsstaterna) var den tredje största biståndsgivaren i världen 2020 med 19,4 miljarder dollar, motsvarande cirka 165 miljarder kronor. Detta var en kraftig ökning från 2019 på grund av bland annat covid 19-pandemin. Alla medlemsstater bidrar via medlemsavgiften till EU, men många länder ger ytterligare bidrag.

Merparten av biståndet från EU:s institutioner delas ut i form av bilateralt stöd, men en femtedel ges till multilaterala organisationer, framför allt olika FN-organ, i form av öronmärkt stöd. Av det som delades ut av EU 2019 utgjorde nästan 60 procent (58,3) programstöd till specifika länder. Humanitärt stöd utgjorde 12,5 procent, administration 4,3 procent, stöd till NGO 0,1 procent och "övrigt" 24,8 procent. Ungefär en fjärdedel gavs i form av lån från Europeiska investeringsbanken (EIB) och Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling (EBRD).

Det bilaterala biståndet gick 2019 främst till länder i Afrika (42 procent), Europa (21,6 procent) och Asien. Knappt 30 procent gick till de tio största mottagarländerna, vilket var länder i de östra och södra grannskapen. Turkiet var det i särklass största mottagarlandet, med drygt 1,4 miljarder dollar (omkring tolv miljarder kronor). Därefter följde Egypten, med ungefär halva summan, sedan Marocko och Syrien. Ukraina och Serbien var några andra av de tio största mottagarna. Inga länder i Afrika söder om Sahara var med bland de tio största mottagarna.

Uppdelat på grupper av länder fick de fattigaste länderna 23,1 procent av EU:s medel. Den största andelen, 27,5 procent, gick till "lower middle-income countries" (LMIC). Ungefär en femtedel gick till "upper middle-income countries" (UMIC) och några få procent till övriga "low income countries" (LIC). Samtidigt fördelades 27,8 procent tematiskt, vilket därefter fördelades på mottagarländer, varav ungefär en tredjedel beräknas ha gått till de fattigaste länderna.

Fördelat på OECD:s kategorier gick den klart största delen 2019 (40,6 procent) till sociala ändamål ("social infrastructure and services"). De största posterna var stöd till regeringar och civilsamhälle, vatten och avlopp samt utbildning. Den näst största kategorin var för ekonomiska ändamål ("economic infrastructure and services") med den största posten "financial and business services". Knappt 60 procent av det bilaterala stödet hade en jämställdhetsprofil, medan cirka 35 procent hade en miljöprofil.

Detta kan jämföras med Sveriges profil och övriga medlemsländers. Inom EU råder stora skillnader mellan medlemsstaterna. Sverige var det land som gav mest bistånd i relation till BNI (1,14 procent) och sjätte mest i absoluta tal med 6,3 miljarder dollar (cirka 53 miljarder kronor). Knappt 4 miljarder dollar utgjorde bilateralt bistånd. Inom EU var Tyskland största givare av bilateralt bistånd i absoluta tal (22,5 miljarder dollar), följt av Frankrike (9,5 miljarder dollar), Sverige och Nederländerna (knappt 4 miljarder dollar vardera) samt Italien (2,2 miljarder dollar). De fem största givarna stod för knappt 80 procent av biståndet, medan 15 EU-länder bara gav sammanlagt 4 procent av det totala EU-biståndet (Karlsson & Tallberg 2021).

Olof Karlsson och Jonas Tallberg har analyserat medlemsstaternas profiler för att se vilka som liknar Sverige och vilka som har en tydligt annorlunda profil. I deras analys är Nederländerna och Finland mest lika Sverige, följda av Belgien, Danmark, Irland och Italien. Likheterna gäller sådant som hög nivå på biståndet, fokus på Afrika och de fattigaste länderna samt utveckling av förvaltning, jämställdhet och miljö. Tyskland och Frankrike har bredare profiler, vilket kan förklaras av deras högre utgiftsnivåer. De små och nya medlemsstaterna har väsentligt lägre utgiftsnivåer och prioriterar andra områden än vad Sverige gör (Karlsson & Tallberg 2021:30f).

Tematisk beskrivning

EU ger en övergripande beskrivning av sina insatser i rapporterna om "Policy Coherence for Development" (PCD). Utöver bokförda kostnader ovan inkluderar redovisningen politiska initiativ av olika slag. Detta är intressant för att förstå helheten av åtgärder för att uppnå EU:s och FN:s mål. Den senaste rapporten behandlar perioden 2015–18 och är indelad efter de fem begreppen på p som sammanfattar FN:s hållbarhetsmål och den europeiska överenskommelsen om utvecklingsbiståndet (EU 2019). Rapporten visar den stora bredden i de insatser som görs av kommissionen (ofta i samverkan med medlemsstaterna) men visar också (indirekt) behovet att samverka mellan politikområden.

Uppräkningen av namnen och ämnesområdena är indikationer på inriktningen, men räcker naturligtvis inte för att förstå den bakomliggande tanken om vad som specifikt ska uppnås och hur detta ska ske i den lokala kontexten.

Under "people" beskriver kommissionen sina insatser för:

- livsmedelssäkerhet ("food security"): revideringar av den europeiska jordbrukspolitiken samt ett direktiv om "unfair trading practices" mellan företag i livsmedelsproduktionen
- hälsa: stöd till globala organisationer för vaccinering mot ett antal sjukdomar
- migration: "the European Agenda on Migration", en överenskommelse med afrikanska länder om en deklARATION ("Valetta-deklARATIONEN") med tillhörande handlingsplan och inrättandet av en "European Trust Fund for Africa" för att finansiera dess genomförande samt diverse stöd till afrikanska länder för att angripa grundorsakerna till den irreguljära migrationen och tvångsfördrivningen, bland annat stöd till ungdomsjobb, till uppbyggnaden av organisationer för gränskontroll och till billigare sätt att skicka pengar ("remittances") till afrikanska länder. Vidare finansieras åtgärder mot människosmuggling, inklusive civila och militära insatser ("CSDP missions and operations"), med en särskild handlingsplan mot människosmuggling och en särskild "anti-trafficking coordinator".

Under "planet" redovisas:

- en långsiktig övergripande vision för den globala miljön ("A Clean Planet for All")
- beslutet att minst 20 procent av EU:s budget inklusive utvecklingsbiståndet ska användas för klimatrelaterade åtgärder
- regionala program för "Switch to Green" i fattiga länder
- samarbeten med FN, G7 och G20
- ett policydokument om "International Ocean Governance"
- regler om att bekämpa fiske som är olagligt, orapporterat och oreglerat ("illegal, unreported and unregulated", IUU)
- en handlingsplan mot smuggling av vilda djur och växter

"Prosperity" omfattar följande insatser:

- öppna marknader för export från fattiga länder genom det allmänna preferenssystemet ("Scheme of Generalised Tariff Preferences", GSP)
- en strategi för "Trade for all" med tillhörande bilaterala och regionala frihandelsavtal, med avsnitt om hållbar utveckling och erbjudanden om ekonomiskt stöd
- stöd till utveckling av nationella skattesystem, bland annat genom en "External Strategy for Effective Taxation" och en strategi "Collect More, Spend Better" för fattiga länder
- arbete för internationella överenskommelser om gemensamma regler för beskattning av företag
- regler för transparens inom skatterådgivning

- en extern investeringsplan för att mobilisera privata resurser till fattiga länder
- ”Africa-European Alliance for Sustainable Investment and Jobs”

Avsnittet om ”peace” innehåller:

- stöd till utvecklingen av demokrati, mänskliga rättigheter och goda styrelseskick genom politiska dialoger och stöd från en ”European Instrument for Democracy and Human Rights” med tillhörande handlingsplan
- förslag om en ”European Peace Facility” för utökad stöd och samarbete kring konfliktlösning
- samordnade åtgärder inom säkerhet, utveckling och humanitärt stöd, bland annat ”Elements for an EU-wide strategic framework to support the Security Sector Reform”, ”Joint Framework on countering hybrid threats” och ”The instrument contributing to Stability and Peace”
- ett policydokument om ”A strategic approach to resilience in the EU’s external action” med en så kallad integrerad approach (mellan politikområden) gentemot de komplexa problemen
- partnerskap med ”G5 Sahel” (Burkina Faso, Chad, Mali, Mauretanien och Niger)
- stöd till rättsstatsuppbyggnad och till begränsning av olaglig vapenhandel

Avsnittet om ”partnership” redogör för hur samarbetet med olika parter ska bedrivas:

- intern samordning inom kommissionen, bland annat genom utvärderingar i förväg (”ex ante”), samordning med EU-delegationerna i berörda länder samt deras samordning med aktörer i respektive land (med kommentarer om i vilket sammanhang diskussionerna förs)
- kort om vad som görs av parlamentet, rådet och medlemsstaterna (med exempel i den övriga texten)

Det är svårt att värdera insatserna utan en mer detaljerad undersökning. Ett första intryck är att EU gör en mängd insatser som kan leva upp till ambitionerna att bidra till att fattiga länder uppnår FN:s hållbarhetsmål (”Agenda 2030”) och därmed utrota fattigdomen. Alla insatser verkar lovvärda men de mer intressanta följdfrågorna handlar om hur insatserna utformas och genomförs, för att kunna säga något mer om hur de bidrar till den långsiktiga utvecklingen i olika länder. Ett komplement skulle kunna vara att göra en analys per mottagarland. I nästa kapitel kommer jag att diskutera övergripande problem med urvalet av åtgärder och i kapitel 5 tar jag upp några frågor om anpassningen till mottagarnas behov.

En indikation på att det finns skäl att diskutera de enskilda prioriteringarna utgörs av Afrikastrategin, där forskare och intressegrupper har fört fram kommentarer om spänningar mellan delarna och att de officiella dokumenten tonar ner de problem som finns (Niklasson 2021).

Exempel på insatser och utmaningar

Det följande är några exempel på insatser inom olika teman, med avsikt att visa kopplingar mellan EU:s insatser och de övergripande målen om att utrota fattigdom och uppnå FN:s hållbarhetsmål.

I begreppet "Peace" ligger åtgärder för fred och konfliktlösning, vilket får sägas vara den mest grundläggande åtgärden för att påverka länders utveckling. EU gör omfattande insatser, vid sidan av FN och enskilda länder, exempelvis Frankrike. Flera analyser pekar på problem i genomförandet av dessa insatser, exempelvis att Frankrike har en annan agenda (Le Monde diplomatique 2019). Akademisk litteratur diskuterar orsaker till konflikterna, som ofta utgörs av en blandning av fattigdom och religion. Terrorism och organiserad brottslighet har också med detta att göra, liksom inflytande från stormakter med andra värderingar än EU, vilket jag ska återkomma till.

På den globala nivån finns FN med ett mandat att ingripa vid risk för krig mellan länder och vid risk för nationella konflikter. Det förs en debatt om att utöka FN:s mandat, men det är svårt att enas om det. För EU:s del handlar det om långsiktiga samarbeten med fattiga länder för att hjälpa dem lösa sina problem, ibland för att begränsa flyktingströmmarna till Europa.

Under de senaste åren har mycket fokus legat på att utveckla EU:s förmåga att hantera kriser. Bland annat diskuteras problemen att samordna insatser mellan medlemsstater och politikområden. Med tanke på EU:s decentraliserade uppbyggnad är det knappast förvånande att kritikerna hittar många förbättringsmöjligheter (Bertelsmann Stiftung 2019).

En viktig insats av EU har varit bidragen till att finansiera verksamheten inom det afrikanska fredsinstrumentet ("African Peace Facility", APF). APF består av en organisation och två typer av insatser. Organisationen kallas den afrikanska freds- och säkerhetsarkitekturen ("African Peace and Security Architecture", APSA) och är ett samarbete mellan Afrikanska unionen (AU) och åtta regionala ekonomiska organisationer sedan 2002. Dess beslutsfattande råd är en del av Afrikanska unionen (AU). Insatserna som finansieras utgörs av fredsbevarande insatser ("Peace Support Operations") och snabba insatser inom det som kallas "Early Response Mechanism" (ERM).

EU:s medverkan var en del av den gemensamma strategin JAES 2007, med rättslig grund i Cotonouavtalet. Andra länder och organisationer medfinansierar insatserna, samtidigt som EU har begränsningar för vilken typ av kostnader som kan finansieras (EU 2019, 9). EU har bidragit med 2,5 miljarder euro under perioden 2004–18 (ibid, 10), men bara en liten del får finansieras med biståndsmedel enligt riktlinjerna från OECD. En utvärdering 2017 pekade på risken att APF är för beroende av EU:s finansiering (ibid, 13).

Under 2018 bedrevs sju fredsbevarande insatser. Sedan 2004 har 14 insatser bedrivits i 19 länder. Varje insats har sin egen mix av aktiviteter och finansieringsformer (ibid, 15ff). Två insatser gjordes inom ERM. Därutöver investerade APF i kapacitetsuppbyggnad, vilket utvärderades av den europeiska revisionsrätten 2018 (ibid, 21).

En del av insatserna för konfliktlösning handlar om att få grupper att leva i fredlig samexistens och att acceptera regeringens överhöghet. Problemet är särskilt stort i Afrika, där landgränserna drogs utan hänsyn till nationella identiteter. Idag består länder ofta av många etniska grupper, vilka i sin tur kan finnas i flera länder. Tanzania beskrivs som ett land som lyckades skapa en gemensam identitet, medan Kenya ofta nämns som ett land där de etniska identiteterna blivit starkare och mer konfliktfyllda. Burundi pekas ut som ett land med fredlig existens genom en modell som liknar ”consociationalism” i Nederländerna (Lemarchand 2006). Det sistnämnda är möjligen ett exempel på att EU kan utgöra en förebild för afrikanska länder, men i övrigt är detta svåra frågor för utomstående att påverka.

Insatserna för konflikthantering ligger nära insatser för statsbyggnad. Konflikter utspelar sig ofta i sårbara (”fragile”), svaga (”weak”) eller misslyckade (”failed”) länder/stater, vilket har blivit benämningar för länder där statsmakten är mycket svag och inte klarar att upprätthålla sådant som säkerhet, lag och ordning, välfärd eller legitima institutioner. Ofta handlar det om djup fattigdom i kombination med starka maktgrupperingar vid sidan av regeringen; stammar, klaner och krigsherrar. I några fall kan det samtidigt finnas stora naturtillgångar (olja, metaller och annat) och stor rikedom hos den härskande eliten. Jag ska återkomma till frågan om statsbyggnad och hur EU kan bistå.

Ett tredje problemkomplex gäller övergången till demokrati från allehanda icke-demokratiska styrelseskick, ofta sammanfattade som auktoritära styren. Merparten av länderna i Afrika söder om Sahara har tagit steg i riktning mot demokrati och betecknas som flerpartisystem med ett dominerande parti. Innebörden är att det förekommer delar av ett demokratiskt styrelseskick, exempelvis flerpartival, men att dessa är begränsade genom auktoritära inslag som förhindrar oppositionen att verka fritt. Auktoritära ledare håller fast vid makten, men det är inte givet att situationen skulle bli bättre om ledarna avgick utan att förbereda en övergång till demokrati. EU bidrar med demokratistöd i olika former, vilket jag återkommer till.

I begreppet ”Prosperity” ligger åtgärder för ekonomisk utveckling, vilket rymmer en lång rad steg, som jag ska återkomma till. Framväxten av en affärselit kan vara viktig för att skapa intresse för bättre regelverk. Flera afrikanska ekonomer har gjort inlägg om vad som krävs, men det finns även ekonomer som menar att det kan växa fram en mer samarbetsinriktad typ av företag i Afrika, inom det som kallas ”Africapitalism” (Amaeshi, Okupe & Idemudia 2018).

Bistånd, handel och teknisk utveckling är några instrument som EU kan påverka utvecklingen med. Stora förhoppningar är knutna till det afrikanska kontinentala frihandelsavtalet (AFCFTA), som EU är tillskyndare av, bland annat att det ska leda till en fördubbling av tillverkningsindustrin och 14 miljoner nya jobb (Byiers, Vanheukelom & Woolfrey 2018). Samtidigt måste tillväxten vara långsiktigt hållbar. Begreppet ”grön tillväxt” har utvecklats för att beskriva en del av detta. För EU har den gröna given blivit ett viktigt tema, även i biståndspolitiken och den nya Afrikastrategin.

Jag ska bara kort kommentera det som ligger i begreppen ”planet” och ”people”, det vill säga miljöpolitik och välfärd. I verkligheten är det två stora områden med en mängd möjliga vägval, men den stora frågan är att lägga en grund i form av effektiva och legitima stater som kan utforma och genomdriva politiska åtgärder, vilket EU försöker understödja på olika sätt. Jag ska återkomma till betydelsen av effektiva stater för att genomföra utvecklingsstrategierna i de fattiga länderna.

Sammanfattningsvis tycks EU:s insatser vara rimliga i meningen att det som görs är relevant. Det är mycket som behöver utvecklas i de fattiga länderna och EU har en bred uppsättning åtgärder som påverkar det mesta av detta. Samtidigt finns det en risk att insatserna är ofokuserade och därför inte tillräckligt effektiva. För att komma längre i analysen behövs det djupare kunskap om kontexten där åtgärderna genomförs. Hur påverkar EU:s insatser den lokala dynamiken och vad gör mottagarna? Bli det samarbete om att nå gemensamma mål eller uppträder någon av parterna strategiskt, för att uppnå sina egna mål i första hand? Jag ska beröra något av detta i det följande.

4 Analys och diskussion

Det finns redan många analyser av helheten och specifika delar i den europeiska biståndspolitiken. Det finns även kritiska röster som ifrågasätter överensstämmelsen med mottagarnas behov och valet av strategi och samordning inom det europeiska samarbetet. Alla dessa ger underlag till en utförligare diskussion av politikens utformning och genomförande. Det handlar om vilken typ av aktör EU är och hur sammanhållet EU är och borde vara. Det handlar också om vad EU vill och hur tydliga målen och strategierna är. Jag börjar med mottagarnas perspektiv och kritiken mot EU:s och FN:s mål. Därefter följer OECD:s bedömning samt en diskussion av svagheter i strategin och det lokala genomförandet. Detta ger en bred bild av vad EU:s biståndspolitik är och vilka delar som är anmärkningsvärda, vilket i sin tur lägger en grund för att diskutera i de följande kapitlen vilka utmaningar politiken står inför.

4.1 Mottagarnas och kritikernas perspektiv

Det är rimligt att anta att de fattiga länderna och deras medborgare vill utvecklas i den riktning som anges i FN:s hållbarhetsmål, särskilt som flera av målen är försiktigt formulerade. Alla länder har anslutit sig till målen och det är delvis därför EU har gjort målen till sina, både internt och externt. Afrikanska unionen har liknande mål i sin strategi, som sträcker sig till 2063. AU har dessutom försvarat demokratiska värden när enskilda länder har råkat ut för regimskiften som bryter mot de egna konstitutionella reglerna (Hackenesch, Leininger & Mross 2020, 5).

Opinionsundersökningar visar att det finns ett starkt stöd för demokrati bland befolkningen i de afrikanska länderna. Afrobarometer-undersökningarna visar att mer än två tredjedelar av afrikanerna föredrar demokrati före andra styrelseskick och att över 70 procent avvisar autokrati och "one-man-rule" (Gyimah-Boadi 2019, citerad i Hackenesch, Leininger & Mross 2020, 6). Mer än hälften anser att det är bättre att ha en regering som kan hållas ansvarig än att ha en som är effektiv (ibid), vilket är en nyckelfråga i valet mellan demokrati och autokrati. Detta är särskilt anmärkningsvärt mot bakgrund av att merparten av afrikanerna lever i länder som klassas som "electoral autocracies", det vill säga länder med ganska fria val men där opinionsbildningen är begränsad på olika sätt.

Liknande resultat visades i stora undersökningar redan för 20 år sedan. Analysen av data från Afrobarometer kunde visa att stödet för demokrati och marknadsekonomi hade sin grund i medborgarnas kunskap, självständiga tänkande och erfarenhet, snarare än att det hade att göra med kulturella värderingar eller strukturella omständigheter (Bratton, Mattes & Gyimah-Boadi 2005, 10). Afrikanernas erfarenhet har större betydelse för deras åsikter än det

som de lärt sig i skolan, däremot har ländernas historia en viss betydelse, särskilt om det funnits perioder med flera politiska partier (ibid).

Siffrorna är intressanta som underlag för fortsatt demokratistöd. De visar att det finns ett internt intresse, att det inte bara är omvärlden som vill pådyvla afrikanerna sina värderingar. De är även intressanta eftersom externt stöd för demokrati har visat sig vara mest effektivt om mottagarna redan har uppnått ett visst minimum av demokrati (Hackenesch, Leininger & Mross 2020, 7).

Samtidigt kan det inte uteslutas att nationella ledare har andra mål, exempelvis att bevara autokratiskt eller religiöst styre, även om de har undertecknat FN:s hållbarhetsmål. Ett exempel är Rwandas ledare Paul Kagame, som gjort sig känd både för att arbeta mot korruption och för att ha medverkat i statskupper i sitt eget land och två grannländer. Andra exempel är att ledare för starkt religiösa länder, vars regelverk inte är helt förenliga med hållbarhetsmålen, också har skrivit under. Det är uppenbart att de inte tolkar alla målen på samma sätt som svenskar gör (med variation även i de svenska tolkningarna).

Även om det finns en övergripande samsyn, så är det naturligt att mottagarländernas ledare har andra uppfattningar om vad de vill samarbeta med EU och andra givare om. I diskussionen om EU:s Afrikastrategi finns det forskare som har tagit på sig att formulera ståndpunkter åt Afrikanska unionen, när AU inte framfört egna sådana (Tadesse Abebe & Malim 2020). Sådana inlägg är intressanta för att de pekar på möjliga brister i förslagen från EU, exempelvis där man kan tolka insatser och effekter på olika sätt. Kommentarer bidrar till en allsidig belysning. Intressant är också att dessa forskare framför önskemål om att EU borde hjälpa AU att lösa fundamentala problem, som att genomföra allmänna val i afrikanska länder och att få de afrikanska regeringarna att genomföra det som AU beslutat (ibid).

Ett antal internationella överenskommelser under 2000-talet har syftat till att stärka mottagarländerna i relation till givarna. Bland annat handlar det om att samordna insatser från många givare så att de underlättar för mottagarna. EU har varit en tillskyndare av principen om mottagarnas ”ägarskap”, men lever inte alltid upp till den. Problemen har delvis sin grund i att biståndet styrs utifrån mål och resultat, vilket kan leda till ett överdrivet mätande av kortsiktiga insatser, vilket i sin tur leder till fragmentering av insatserna (Yanguas 2018).

Utöver detta finns en kritik om att de rika länderna i ”nord” kör över de fattiga länderna i ”syd” genom att förespråka globala regleringar när det finns förslag om afrikanska alternativ. Det gäller inom säkerhetspolitiken (”Pax Africana”), inom ekonomiskt samarbete och möjligheterna att ha en afrikansk domstol för internationella brottmål istället för den internationella domstolen (International Criminal Court, ICC). Rita Kiki Edozie är en amerikansk forskare som gjort sig till talesperson för de initiativ som Afrikanska unionen har tagit i olika sakfrågor (Edozie 2014).

En näraliggande fråga är om andra länder motarbetar utvecklingen. Länder som Kina, Ryssland, Iran och Saudiarabien har visserligen ställt sig bakom FN:s hållbarhetsmål, men de har både maktpolitiska ambitioner och värderingar som pekar i andra riktningar än EU:s insatser. Inom forskningen har det uppmärksammats att EU:s ambitioner måste analyseras i relation till länder som driver på i en annan riktning (Babayán & Risse 2015). Jag återkommer till relationen med Kina.

Kritiken mot utveckling och modernisering

I den akademiska litteraturen finns det mer fundamentala invändningar mot det moderniseringsprojekt som FN:s hållbarhetsmål är en del av. Kritiker som Arturo Escobar ser ”utveckling” som en dold maktutövning från de rika ländernas sida (Escobar 1995). En typ av kritik handlar om att vår hjälp är ”paternalistisk”, att vi tar över kontrollen, även om syftet är att hjälpa (Barnett 2017, jfr Eriksson Baaz 2005). En variant av kritiken är att vi borde sträva efter att vara ”postkoloniala”, med vilket ofta avses att respektera mottagarens vilja, att inte vidhålla vårt eget (”koloniala”) perspektiv. Dessa frågor dyker upp i diskussionen om villkorat bistånd (”konditionalitet”) och i avvägningen mellan mottagarnas och EU:s önskemål och intressen.

Mot den här kritiken står ett motsatt perspektiv, det vill säga att EU bara borde samarbeta med demokratier, för att inte stödja diktaturer. Detta står i motsats till postkolonialismen, som innebär en risk för stöd till autokratiska härskare, om poängen är att EU alltid borde göra som de afrikanska ledarna vill, oavsett innehåll. Samarbete med autokrater bryter mot våra värden och riskerar att fördröja utvecklingen i de fattiga länderna, enligt kritikerna. Är det rimligt att behandla autokrater som likvärdiga motparter? Att balansera mellan dessa utfall kan sägas vara en biståndspolitisk kärna. Dilemmat är att avgöra när och hur det är lämpligt att samarbeta med diktatorer (Krasner 2020). En vanlig uppfattning är att EU bör ge bistånd till alla, oavsett regimtyp och uppfattad effektivitet.

En annan typ av kritik är att utveckling och modernisering visserligen kan vara något som de fattiga vill, men att konsekvenserna för miljön är negativa. Det finns litteratur som hyllar traditionella livsstilar och ser de fattiga länderna som ett föredöme för den rika världen (Smythe 2015). Mot detta står uppfattningen att det inte går att försörja den växande befolkningen i Afrika eller att bygga ut deras välfärdssystem (hälsovård, utbildning med mera) utan att ekonomierna växer och industrialiseras (Langdon, Ritter & Samy 2018). Här utgår jag från att alla länder ställt sig bakom FN:s hållbarhetsmål och att det således råder enighet om riktningen, men kanske inte om rollfördelningen eller strategierna.

En grund för kritik är att utvecklingsländerna är och/eller blir beroende av de rika länderna, även om de utvecklas ekonomiskt. En vanlig kritik från det som kallas beroendeskolan är att de fattiga länderna hålls kvar i underordnade roller, ibland uttryckt som en motsättning mellan ekonomins centrum i ”nord” och dess

periferi i ”syd” (Selwyn 2014). Mer konkret innebär det att underleverantörer i fattiga länder fortsätter att spela en underordnad roll till multinationella företag. Invändningarna är värda att tas på allvar men leder för långt i det här sammanhanget. Det finns forskning om när och hur underleverantörer i perifera regioner (även i Europa) kan utvecklas och bli mer självständiga (Cooke & Morgan 1998). En särskild debatt gäller Kina och dess framgångar, om Kina har brutit sig ur ett beroende och därmed falsifierat teorin. Jag ska återkomma till den mer generella diskussionen om att EU både gynnar och missgynnar de fattiga länderna.

En annan kritik är att det internationella samfundet driver en ekonomiskt liberal politik, inspirerad av nationalekonomiska teorier. Mer precist handlar kritiken om att de nationalekonomiska teorierna inte ser maktutövning och andra problem, som exempelvis sociologiska perspektiv lyfter fram. Debatten om det som kallades Washington Consensus handlar om styrkor och svagheter i den nationalekonomiskt inspirerade politiken, där flera ledande ekonomer också är kritiska (Serra & Stiglitz 2008, Rodrik 2011, Poku & Whitman 2018).

Sarah Delputte och Jan Orbie ser ett behov av att föra in frågor om relationen mellan nord och syd i debatten om EU:s biståndspolitik. I en artikel pekar de på frånvaron av alternativa perspektiv (Delputte & Orbie 2020b). En mildare observation är att det saknas tydliga värderingar i de officiella dokumenten. Anammandet av FN:s hållbarhetsmål kan ses som uttryck för en instrumentell (”teknokratisk”) inställning snarare än för en värdebaserad hållning.

4.2 OECD:s bedömning

Analysen av EU:s biståndspolitik bör inledas med ett helhetsperspektiv, även om alla bedömningar är färgade av vem som gör dem. Det är relevant att börja med någon som i stort instämmer i EU:s mål och ambitioner. Sådana välvilliga kommentarer till EU:s insatser ges av OECD, vars kommitté för bistånd (Development Assistance Committee, DAC) låter genomföra utvärderingar av biståndspolitiken hos sina medlemmar och EU. Det är medlemmarna som granskar varandra, i det här fallet under ledning av Kanada och Japan, med stöd av ett underlag från OECD:s sekretariat, vilket innebär att kommentarerna sannolikt avspeglar de uppfattningar som råder inom DAC. Granskningen 2018 berömde EU i några avseenden och lämnade förslag till förbättringar kring annat. Den inledande sammanfattningen var mycket positiv:

The European Union (EU) has shown leadership in its efforts towards reaching global agreements on sustainable development and climate change, as well as in shaping the international humanitarian landscape. Its extensive use of budget support and variety of delivery instruments are enhancing ownership and inclusiveness in partner countries. The EU is also working closely with member states, civil society organizations (CSOs), local authorities and their associations in building global citizenship across Europe. (OECD 2018, 1)

I den följande texten pekade OECD på utvecklingsmöjligheter vad gäller jämställdhet och miljö, men också i anpassningen av insatserna till mottagarnas prioriteringar vad gäller migrationsfrågor. Ett påpekande gällde brist på samstämmighet i valet av fokuseringar och ett annat gällde risken att fattigdomsbekämpning blir lägre prioriterad med EU:s nya budgetinstrument NDICI (ibid, 2f).

OECD berömde EU:s handelspolitiska åtgärder, men pekade på att några handelspolitiska och jordbrukspolitiska åtgärder får negativa effekter på mottagarländerna. Här fanns också en kritik om att rapporteringen kring samstämmighet (PCD) inte beskriver hela situationen (ibid, 3f).

När det gäller EU:s förhållandevis höga andel bistånd som kanaliseras via multilaterala organisationer ville OECD se en utförligare motivering. EU:s insatser för att mobilisera ytterligare resurser genom sin ”External Investment Plan” beskrevs positivt, men med önskan om att anpassa investeringarna efter mottagarnas önskemål och att samordna de finansiella institutionerna (ibid, 4f).

Den gemensamma planeringen (”joint programming”) mellan medlemsstaterna och kommissionen beskrevs som en möjlighet till samordning, men ett problem var att anpassa insatserna efter den nationella kontexten. En annan del av planeringsprocessen som fick kritik var utformningen och användningen av utvärderingar på den övergripande nivån. OECD skrev att det inte var tydligt hur insamlade data bidrar till styrning eller lärande. OECD hävdade att EU saknar kriterier för att bedöma ”value for money” och ville även göra EU:s utvärderingar tillgängliga för allmänheten (ibid, 5f).

OECD varnade för att EU:s medlemsstater har svårt att leva upp till åtagandet om att använda 0,7 procent av BNI till biståndet. Man tyckte också att en större andel av pengarna borde användas till de fattigaste länderna men har förståelse för att stora belopp har givits till länder som tar emot många flyktingar, bland annat Turkiet.

Avslutningsvis ansåg OECD att verksamheten var för krävande i sin administration och föreslog förenklingar, exempelvis att använda partnerorganisationernas administrativa rutiner och att delegera större befogenheter till EU-delegationerna. OECD varnade också för kompetensbrist inom dåvarande GD DEVCO (ibid, 6ff).

Niels Keijzer och Simon Maxwell (2019) skriver i en kommentar för European Think Tanks Group (ETTG) att politiken har blivit bättre eftersom kritiken var mycket hårdare i granskningen för 20 år sedan. Därefter lyfter de fram sex av OECD:s kommentarer: att för lite pengar ges till de fattigaste länderna, att de olika instrumenten inte är samordnade, att för stor andel (27 procent) bistånd kanaliseras via Europeiska investeringsbanken (EIB), att för stor andel ges utan

strategi via multilaterala organisationer, att det saknas kvalificerad personal inom EU (i motsats till situationen i medlemsstaterna) och att administrationen är för tungrodd, samt att samstämmigheten fortfarande är ett problem, med en fragmenterad intern organisation, särskilt som FN:s hållbarhetsmål kräver stora insatser utöver bistånd. I en avslutande kommentar framhålls att kommissionens andel av biståndet kommer att sjunka om alla medlemsstater lever upp till sina ekonomiska åtaganden, vilket enligt författarna talar för att öka EU:s biståndsbudget i syfte att bibehålla andelen som ges via EU.

Sammanfattningsvis är OECD nöjda i stort men pekar på brister som EU bör rätta till. Dessa är problem som EU rimligen kan instämma i, eftersom det handlar om bristande förmåga att göra det som EU sagt sig vilja göra. Det handlar både om svårigheter att leva upp till målsättningar och om interna spänningar (brister i samordning, lärande och kompetens). Av dessa är möjligen kritiken mot bristande samordning den svåraste. Å ena sidan finns det en uttalad ambition att samordna all politik, men å andra sidan är det svårt att uppnå fullständig samsyn i en organisation med stor bredd i sin verksamhet. Jag ska återkomma till kritiken mot ambitionen att samordna politiken.

4.3 Är strategierna tydliga?

Mer fundamental kritik berör de mål som EU har satt upp och de medel som används för att nå dessa mål samt den strategi som dessa ger uttryck för. Målformuleringarna och dokumentet om det nya europeiska samförståndet anger några övergripande principer för EU:s biståndspolitik. Man kan också tolka EU:s insatser som en ”manifest strategi”, visad genom handling. Sett till helheten har EU fler ambitioner (mål) och strategier (medel) än de som räknats upp ovan, vilket gör bilden mer komplex.

Målformuleringarna svarar i första hand på frågan om *vad* EU vill uppnå, nämligen att FN:s hållbarhetsmål genomförs i alla länder (men med en ospecificerad ambitionsnivå för EU). Det kan finnas bakomliggande motiv för olika aktörer inom EU, inklusive medlemsstaternas regeringar och enskilda partier, men som inte är en del av de officiella målen (nedan). Dessutom finns det ytterligare ambitioner hos EU, som är officiella men inte tydligt formulerade i fördragen. En sådan ambition nämns i den nya Afrikastrategin, där samarbetet med de afrikanska länderna till en del handlar om att samarbeta globalt, framför allt i FN (EU 2020). Afrikastrategin antyder en allians i syfte att verka för gemensamma angelägenheter inom internationella organisationer, vilket är en utrikespolitisk strategi. De afrikanska länderna är således både mottagare av EU:s insatser i Afrika och partners på den globala nivån, vilket öppnar för en diskussion om de två rollerna är helt förenliga.

Utifrån målformuleringarna är det rimligt att se både biståndspolitik och det globala samarbetet som ett slags kompisrelation, ett partnerskap. Afrikastrategin har dock inslag av krav från EU:s sida, att de afrikanska länderna ska rätta sig efter

EU:s vilja i migrationspolitiken och säkerhetspolitiken (ibid, Niklasson 2021). Den samlade bilden av alla relationer med de afrikanska länderna är med andra ord mångfacetterad (jfr Bengtsson & Elgström 2012). Det ligger nära till hands att fundera på om EU har en ”metastrategi” som väger ihop strategierna på olika områden, exempelvis om åtaganden i ett sammanhang kan utgöra belöningar för önskat uppträdande i ett annat sammanhang. EU:s globala strategi (EU 2016) har ambitionen att gälla för alla politikområden.

Måldokumentet pekar mot fattiga länder som mottagare av politikens insatser, men det finns även hänvisningar till FN och andra internationella organisationer. Inom biståndspolitikerna är det av stor vikt att samarbeta inom ramen för FN, OECD och andra organisationer. Här finns således flera typer av relationer, ”lateralismer” (Renard 2015). EU verkar inom det multilaterala biståndssystemet, bland annat genom att ge bidrag till multilaterala organisationer. Samtidigt pekar diskussionen om de fattiga länderna och EU-delegationernas roll mot bilaterala relationer mellan EU och specifika mottagarländer.

Därutöver är Afrikanska unionen och andra regionala sammanslutningar partners till EU. Det finns en tradition att EU, som är en regional organisation, samarbetar med andra regionala organisationer. I sammanhanget bör det nämnas att EU ursprungligen bara samarbetade med sina forna kolonier i Afrika, Karibien och Stilla-havsområdet (AKS-länderna). Det finns nya överenskommelser med den här gruppen, även om EU arbetar parallellt med organisationer i de tre världsdelen.

Inom grannskapspolitiken – den del av biståndspolitikerna som hanteras av GD NEAR – arbetar EU med länder i sitt närområde, grupperade i en sydlig och en östlig del. Länderna i Nordafrika ingår därmed i flera samarbetskonstellationer. EU samarbetar även med länderna i Asien och Latinamerika. Det korta svaret på frågan om *vem* EU samarbetar med är således ”alla” och ibland i flera konstellationer samtidigt.

Frågan om *hur* EU agerar för att uppnå sina mål har också berörts. Dokumentet om europeiskt samförstånd pratar både om ekonomiskt stöd och om dialog med mottagarna. Fokus i den allmänna debatten ligger ofta på det ekonomiska stödet, hur stort det är och vad det används till. Av beskrivningen ovan framgick att det finns en stor spännvidd i användningen av resurserna, från militära insatser till renodlat humanitärt bistånd. Det som kallas dialog syftar på försök att påverka mottagarnas politik i allt från mänskliga rättigheter till ekonomisk politik. Även här frågar man sig om det finns kopplingar mellan de olika delarna, om det finns belöningar och/eller bestraffningar att dela ut. Möjligheten till ekonomiska sanktioner finns som bestraffning i extrema situationer.

Flera andra av EU:s politikområden har internationella dimensioner och kan påverka relationerna med de fattiga länderna (Barbé, Costa & Kissack 2016).

Det tydligaste området är handelspolitiken, där EU har arbetat länge med att ge fattiga länder tillträde till EU:s inre marknad. Ambitionerna och relationerna har skiftat över tid. Bland andra jordbrukspolitiken, migrationspolitiken och fiskepolitiken kan komma i konflikt med de fattiga ländernas intressen. Det kan även uppstå konflikter eller synergier inom miljöpolitiken, som har blivit mer internationell. Begreppet europeiskt samförstånd antyder att det behövs flera överenskommelser, både mellan kommissionen och medlemsstaterna ("vertikalt") och mellan institutioner och politikområden ("horisontellt").

Det finns också ett problem i relationen med de fattiga länderna, som brukar framhållas. EU och dess medlemsstater har motstridiga intressen: å ena sidan vill de påtala brister i form av kränkningar av mänskliga rättigheter, å andra sidan underlätta för europeiska företag att sälja eller investera i mottagarländerna. Till en del kan intressena hållas åtskilda, men i grunden är det svårt att ha en samlad syn på hur de ska balanseras, särskilt när länder som Kina erbjuder andra samarbeten. I en privat relation kan krav på visst beteende förenas med givmildhet (exempelvis i barnuppfostran), men det är svårare för en organisation att vara konsekvent. I utrikespolitiken ställs dilemmat på sin spets i frågan om EU kan samarbeta med diktaturer trots att man samtidigt verkar för demokrati och mänskliga rättigheter. Situationen blir särskilt svår om alternativet till diktatorn är ett slags kaos, som i Libyen. En fråga är därför om det inom biståndspolitiken och utrikespolitiken finns samma syn på de europeiska värderingarna och möjligheten att samarbeta med partners som inte delar våra värderingar.

Villkorat bistånd ("konditionalitet") är kontroversiellt, men man kan även fråga sig om EU ställer för låga krav. Borde samarbetet avbrytas med diktaturer? Borde EU ta tydligare ställning för demokrater, inklusive oppositionen i länder med auktoritära ledare? Här sätter internationella konventioner gränser, vilket skapar dilemman för demokratiska länder (Sorensen 2011).

Sammanfattningsvis pekar diskussionen om strategivalen på att EU och mottagarländerna befinner sig i en mycket komplicerad förhandlingssituation med både egenintressen och altruistiska motiv. En och samma relation kan ha flera komponenter där parternas styrkor och svagheter varierar. Till detta kommer den interna splittringen inom EU, där enskilda länder och politikområden kan ha andra önskemål än de övriga har.

Vad vill EU egentligen?

De mål som EU har satt upp väcker frågor om hur de uppräknade målen förhåller sig till varandra, om biståndspolitiken är en mindre del av den generella externa politiken eller om hela den externa politiken är biståndspolitik. Å ena sidan tycks biståndspolitiken innehålla det högsta (mest avancerade) målet, å andra sidan blir biståndspolitiken beroende av instrument från andra politikområden (handel, försvar, utrikespolitik). Det som räknas upp i det bredare målet kan vara

både förutsättningar för fattigdomsbekämpning och effekter av densamma (fred, säkerhet, handel, mänskliga rättigheter).

Det är även otydligt hur stor del av ansvaret EU tar på sig. Även om EU:s övergripande mål är att ”på sikt utrota fattigdomen” (ovan), så framgår det av förordningen att EU:s roll (bara) är att bidra till att mottagarländerna själva genomför FN:s hållbarhetsmål (EU 2015, 4). Skillnaden är högst väsentlig, eftersom valet av ambitionsnivå och ansvarsfördelning har stor betydelse för valet av åtgärder från EU:s sida. Om EU tar på sig ett stort ansvar att ändra utvecklingen i länder som är diktaturer, så implicerar det en stark roll för utrikes- och säkerhetspolitiken. Om däremot ansvaret är litet, eller ambitionsnivån inte preciseras alls, så riskerar målen att tappa sin styrande roll för politiken.

Eftersom målformuleringarna inte preciserar EU:s roll eller ansvar så får det anses vara ett ansvar som avgörs från fall till fall (”ad hoc”). De övergripande målen för politiken är således inte så tydliga som de ger intryck av, vilket dock inte utesluter att de specifika insatserna kan ha tydliga mål. EU:s övergripande mål ger stor flexibilitet men gör det svårt att i efterhand analysera effektivitet och måluppfyllelse. Då blir det också svårt att lära och utveckla strategierna i ljuset av gjorda erfarenheter.

Bland statsvetare finns en diskussion om varför EU har valt dessa mål och principer, om de syftar till att formalisera något som medlemsstaterna redan är överens om eller till att skapa ett starkare EU (Bickerton 2011). Med andra ord finns det en dragkamp om vilken roll EU bör ha, vilket berördes i kapitel 2.

Det finns även en diskussion om att politiska mål kan ha andra syften än de uppenbara, till exempel att signalera ett intresse för människor i andra länder, både för att locka väljare och för att balansera ett intresse för andra frågor och perspektiv. Detta gäller för den nationella politiken, men kan även gälla för den europeiska (ibid). Vissa forskare menar att politiken ställer upp mål som inte kan uppnås men som syftar till att skapa en god bild av politiken (Brunsson 2007). Det sistnämnda understryker behovet att analysera vad EU gör i praktiken för att uppnå målen.

Det ”klassiska” motivet för EU:s biståndspolitik är att vara solidarisk med människor i utsatta situationer. För vissa länder tillkommer historiska band med forna kolonier och/eller utsatta geografiska lägen med stora flöden av migranter (Haglund Morrissey 2016:271). Motiven kan dock vara fler än att signalera solidaritet och intresse för människor i andra länder. Det kan också vara att hålla en hög internationell profil, att skapa en allmänt god bild av dem som styr eller att stödja det egna näringslivets export. Det kan finnas inrikespolitiska motiv att locka altruistiska väljare, särskilt om en regering även stödjer motsatta intressen, exempelvis försvarsindustrins export. Utrikespolitiken kan påverka balansen mellan vänster och höger inom ett och samma parti.

För en organisation som EU blir motiven ytterligare komplicerade. En vanlig ståndpunkt är att utrikespolitiken syftar till att skapa sammanhållning mellan medlemsländerna (Bickerton 2011). EU uppfattas som en svagare aktör än medlemsstaternas regeringar, just för att regeringarna ofta har tydligare ambitioner och lättare att agera på egen hand. Stora steg har tagits för att öka sammanhållningen och skapa ett starkare "aktörskap" inom EU.

Kritiken mot strategin och styrningen

En annan intressant kritik mot EU:s strategival gäller principen om intern samordning, som har haft en central plats i den europeiska politiken under hela den berörda perioden. Kritiker hävdar att idén om intern samordning har blivit en "fetisch" eller en "helig graal" som tränger ut mer substantiella frågor (Delpitte & Orbie 2020, 144). Sarah Delpitte och Jan Orbie hävdar att EU saknar en egentlig strategi, förutom att ansluta sig till FN:s målsättningar och att verka för intern samordning (Delpitte & Orbie 2020, 148). Det saknas, enligt dem, en diskussion om grunderna för politiken eftersom "... the obsession with coordination and the bureaucratic procedures for its implementation, as well as the current dominant discourse of coordination to strengthen the EU's external action impact, obstructs substantive discussions on what constitutes 'development' and how relations between the 'North' and 'South' should be structured" (ibid, 151f).

Den alternativa strategi som Sarah Delpitte och Jan Orbie förespråkar är att EU borde bli mer av ett forum för lärande och diskussion mellan inblandade aktörer, det vill säga ägna sig mer åt samordning nerifrån än uppifrån (ibid, 155). De framför flera argument av olika karaktär för detta. Ett är att samordning i Bryssel blir för generell och tar för liten hänsyn till kontexten i de olika mottagarländerna, vilket blir ett slags maktutövning från EU:s sida (ibid, 150f). Ett annat argument är att samordningen inom EU blir "teknokratisk" (opolitisk) och bortser från skillnaderna i perspektiv mellan medlemsstaterna, som kan vara både relevanta och utvecklande. Ett tredje argument är att samordning på den europeiska nivån hindrar samordning mellan likasinnade länder och även den samordning som borde ske på den globala nivån (ibid, 152f). De tre argumenten behöver undersökas närmare, men de reser den grundläggande frågan om hur en organisation kan balansera samordning (styrning) med lokal anpassning. Är en mjukare styrning möjlig i en löst sammansatt europeisk organisation?

Ett pragmatiskt försvar för intern samordning skulle kunna vara att situationen i mottagarländerna annars blir svår, både i de länder som tar emot en stor mängd okoordinerade insatser och de länder som blir utan stöd. Detta pekar i sin tur på ett bakomliggande problem, att givarna påverkas av sådant som riskprofiler och behovet att redovisa resultat för sina uppdragsgivare. Även ett "polycentriskt" system för utveckling, utan central styrning, har sina problem (jfr Shivakumar 2005).

En annan iakttagelse, som är intressant oavsett om man håller med om kritiken, är att EU har skiftat fokus i sin samordning av politiken. Delputte och Orbie visar att ambitionen kring millennieskiftet var att uppnå effektivare bistånd, vilket gradvis har ersatts av fokus på effektivare utrikespolitik (ibid 145ff, Carbone 2013). Detta innebär, i klartext, att utrikespolitiken har tagit över och nu dominerar över biståndspolitiken. Följdfrågan är om detta är bra eller dåligt. Från ett biståndspolitiskt perspektiv kan det vara bra, om man anser att det krävs en bredare uppsättning instrument från fler politikområden för att uppnå biståndspolitikens mål.

Den grundläggande frågan är hur man ska se på att biståndsbudgeten används för att hantera frågor som ligger i gränslanden till andra politikområden. Kritiken är mer specifikt att biståndsbudgeten urholkas, att medlemsstaterna borde avsätta nya anslag för att finansiera de bredare uppdragen (Delputte & Orbie 2020, 154). Samtidigt tycks det råda samsyn om att det är svårt att lösa biståndspolitikens specifika uppdrag (fattigdomsbekämpning), utan en bredare uppsättning instrument och därmed samordning inom den bredare externa politiken.

Alternativ utformning av politiken

En annan diskussion handlar om värdet av insatserna som EU gör och om EU borde göra något annat istället. Vissa exempel pekar på att det ibland är mycket svårt att uppnå de mål som har satts upp. Ett sådant exempel är den svenska insatsen i Afghanistan (SOU 2017:16, jfr Pain 2021). Ett annat exempel är den väpnade insatsen i Libyen, som har lett till att Libyen har blivit ett svårstyrkt land med stort utrymme för människosmuggling och annat som utgör problem för EU.

En större utvärdering gjordes av EU:s samlade insatser för ”Conflict Prevention and Peacebuilding” (CPPB) 2013–18, vilket omfattade insatser för 5,6 miljarder euro 2011–18 (EU 2020, v). Utvärderingen pekar på en växande insikt om vikten av att bedriva integrerade insatser, men också på att det är svårt för EU att bli proaktiv med sina insatser, bland annat för att det varit svårt att integrera ett intresse för konflikter i all extern politik och för att det är svårt att utveckla ett lärande kring dessa frågor (ibid).

En kritik mot bistånd i allmänhet är att det riskerar att bli kontraproduktivt, att det bidrar till att dåliga nationella ledare sitter kvar och att mottagarländerna fastnar i ett beroende av biståndet (Moyo 2009, Glennie 2008). I det perspektivet måste biståndet utformas så att riskerna minimeras. De mest kritiska drar slutsatsen att bistånd bör avbrytas (ibid). Ett annat förslag i debatten är att det måste finnas det som investerare kallar en exit-strategi, i vilket bland annat ingår ett bestämt datum för när det externa stödet ska upphöra och de nationella aktörerna ska överta ansvaret. Jag ska återkomma till de dilemman som uppstår i relationen mellan givare och mottagare. EU:s ambition att övergå till partnerskap med de fattiga länderna kan ses som ett sätt att hantera problemen.

Ett motsatt perspektiv är att biståndet är nödvändigt, exempelvis för att alla länder ska uppnå FN:s hållbarhetsmål (utrota fattigdom, hantera den globala uppvärmningen och så vidare). I så fall är implikationen att målsättningar och genomförande bör fokuseras och förenklas så att målen verkligen uppnås. Det blir viktigt att utveckla instrument som är tillräckligt kraftfulla och organisationer som kan genomföra det som beslutas. Ett tema i den akademiska debatten är att biståndet måste bli smartare (Joseph & Gillies 2009).

4.4 Det lokala genomförandet

Planeringen följer budgetperioden, vilket betyder att planeringen började 2018 för den nuvarande långtidsbudgeten 2021–27. En ny kommission tillträdde på hösten 2019, efter val till Europaparlamentet våren 2019. Inriktningen på arbetet styrs bland annat av de instruktionsbrev som varje kommissionär fått av ordföranden Ursula von der Leyen och de uppdrag som ges till varje generaldirektorat.

En stor förändring i den nuvarande budgeten är att flera finansiella instrument slagits samman till det tidigare nämnda NDICI. Syftet är att skapa flexibilitet i användningen av pengarna, att anpassa instrumenten efter situationen. En tidigare nämnd risk är att biståndspengar används för bredare ändamål. Mest anmärkningsvärt är att den tidigare fristående Europeiska utvecklingsfonden har blivit en del av budgeten. Fonden användes tidigare för AKS-länderna (dåvarande AVS), kopplat till de särskilda avtal som funnits med dessa, senast Cotonouavtalet. I den nya budgeten finns en viss öronmärkning kvar, samtidigt som flexibiliteten har ökat. Ett tidigt omdöme om den nya budgetprocessen är att den har en mer analytisk ansats än tidigare, med vilket avses bland annat att anpassa insatserna bättre till situationen i mottagarländerna (Herrero 2018).

Det är för tidigt att dra slutsatser om effekterna av det nya instrumentet. Däremot är det intressant att ta del av erfarenheterna från tidigare ambitioner att samordna insatserna. För den föregående långtidsbudgeten (2014–20) finns analyser av genomförandet. Det var den första budgeten som tillkom efter Lissabonfördraget 2009 och inrättandet av utrikestjänsten (EEAS). En analys av planeringen ("programming") gjordes 2015 (Herrero et al. 2015). På ett övergripande plan handlade planeringen om att nå samsyn kring regionala och nationella planer mellan EEAS och GD DEVCO (numera GD INTPA).

Flera utgångspunkter var nya och inte helt lätta för de berörda aktörerna att tolka. Det gällde några av de viktiga principerna för biståndspolitik, återgivna i policydokumenten (EU 2017). För det första skulle EU fokusera på länder där goda resultat kan uppnås och på länder med störst behov, vilket kan vara två motstridiga råd. Därutöver skulle fokus ligga på demokratiutveckling ("governance, democracy and human rights") och hållbar tillväxt ("sustainable and inclusive growth"), med 20 procent av medlen inom social utveckling. Det framhölls också att det bilaterala stödet skulle begränsas till tre områden

(sektorer) per land. Vidare framhölls behovet att samordna insatserna (Herrero et al. 2015:8).

Efter överenskommelse om budgeten med medlemsstaterna fastställdes att 84 procent av medlen skulle användas till nationella och regionala planer (NIP och RIP). Fördelningen av medel till enskilda länder skulle följa kvantitativa kriterier, inklusive resultatmått, men lämnade ett stort utrymme för politiska överväganden (ibid, 13ff). Å ena sidan blev det otydligt vad besluten grundade sig på och om EU ville belöna mottagarna för vissa beteenden. Å andra sidan får det nog anses svårt att konstruera en fördelningsnyckel som enda grund för beslut.

Planeringsprocessen inleddes med att EEAS och GD DEVCO fastställde gemensamma riktlinjer för EU-delegationernas förslag till landstrategier, men gav motstridiga uppgifter om vilka underlag man ville få insända (ibid, 22). Därefter förväntades delegationerna göra analyser samt konsultera sina värdländer. Planeringen 2013 komplicerades av att förhandlingarna om budgeten tog längre tid än avsett, vilket skapade behov av övergångslösningar (ibid). Det fanns viss kritik mot rollfördelningen mellan EEAS och GD DEVCO, som var ny efter Lissabonfördraget (ibid, 24ff).

Rapporten 2015 visar att riktlinjerna följdes, men med vissa oväntade resultat. De prioriterade områdena var breda och det visade sig att de mer specifika prioriteringarna gällde hållbart jordbruk och energi (ibid, 29f). I praktiken blev inte fokuseringen så tydlig som det var avsett eftersom planeringen följde andra riktlinjer om att prioritera exempelvis livsmedelssäkerhet (ibid, 30). Demokratitemat var svårt att utvärdera, bland annat för att målet om god förvaltning ingår i många områden (ibid, 35ff). Principen om att begränsa landstrategierna till tre områden följdes i stort. Den preliminära utvärderingen pekade dock på att valet av områden sällan byggde på behovsanalys eller önskan att samordna sig med medlemsstaternas insatser. Istället följde man EU:s övergripande prioriteringar. Majoriteten av landstrategierna byggde inte heller på tidigare erfarenheter eller utvärderingar (ibid, 44f).

En annan kritik var att landstrategierna inte ansågs förankrade i goda analyser av den nationella kontexten (ibid, 49). Detta är centralt för effektiviteten i åtgärderna. Som orsaker nämns frånvaron av en metod för att analysera mottagarländernas utvecklingsprogram och kontext, frånvaron av EU-övergripande strategidokument för de olika länderna ("joint framework documents") och förbudet att anlita externa konsulter för att göra strategiska analyser ("political economy analysis", PEA; ibid 49f, jfr Copestake & Williams 2014).

Inte bara samordningen inom EU ("horisontellt") var begränsad, utan det gällde även samordningen med mottagarna och övriga givare ("vertikalt"). Viss kritik fanns om att mottagarländerna inte behandlades som ägare av insatserna, trots ett krav om att varje mottagarland skulle utse en ansvarig mottagare ("national authorising

officer”, NAO; ibid, 50ff). Det fanns även kritik om att det var svårt att samordna givarnas insatser, inom EU och med andra (ibid, 54ff). Den gemensamma planeringen med medlemsstaterna (”joint programming”) uppfattades i några fall som mycket svår att utföra utöver all övrig samordning (ibid, 57).

Rapportförfattarna var kritiska till tanken att effektivisera genom att fokusera på sektorer och pekade istället på tematisk planering över sektorsgränser, i länder som Danmark, Sverige och Finland (ibid, 67ff).

Rapporten varnade försiktigt för att det nya systemet för styrning och uppföljning inte skulle komma att fungera, eftersom det saknades kapacitet att göra ordentliga lokala analyser som går bortom input, output och effekter. Sådant måste enligt rapportförfattarna förankras i en analys av den nationella kontexten, ”förändringsteorier” som kan omprövas samt en rimlig bild av de komplexa samband som råder mellan interventioner (ibid, 76). Detta är särskilt relevant när biståndet bara är en del av de samlade investeringarna i de fattiga länderna (ibid).

Vidare varnades för att nedskärningar av personal inte kan mötas bara med formella system för att sprida kunskap mellan medarbetarna (”Learning and Knowledge Management Strategy”, LKMS; ibid, 66). Snarare behövs det prioriteringar av ambitionsnivån i EU:s biståndspolitik (ibid, 75).

Sammanfattningsvis pekar beskrivningen av processerna på oklarheter och motsägelser som är intressanta för den följande analysen. Samtidigt bör det sägas att det är problem som delas med annan politik som är komplex, både på nationell nivå och inom internationellt samarbete. Det kan rent av uppfattas som en realistisk bild av hur politik genomförs i praktiken. Dock är spänningarna problematiska för en politik som har instrumentella mål, att uppnå vissa effekter i andra länder. Det är rimligt att fråga sig om det räcker med små justeringar i valet av mål och medel, eller om det finns anledning att omformulera målen och/eller välja andra medel (jfr Delputte & Orbie 2020). Den följande analysen kan bidra till en sådan diskussion.

Tre samordningsprojekt

Sedan 2015 har EU genomfört tre försöksverksamheter med syfte att samordna insatser mellan politikområden (generaldirektorat). Försöksverksamheterna har det gemensamt att de handlar om samverkan för att hantera kriser och sköra (”fragile”) stater. Detta har gjorts genom en särskild fond för Afrika (Trust Fund for Africa) som sjösattes 2015, men det har även gjorts genom den så kallade Sahel-alliansen med fem afrikanska länder 2017. Samma år gjordes dessutom en särskild pilotstudie på temat ”operationalisation of the humanitarian-development nexus”. För förståelsen av den interna dragkampen är det intressant att notera att initiativen tagits av olika aktörer inom EU-systemet: kommissionen, några medlemsstater respektive rådet.

En tidig analys visade behovet av samordning och pekade på styrkor och svagheter med de tre initiativen (Jones & Mazzara 2018). De tre försöksverksamheterna bidrog på olika sätt till att knyta ihop insatser mellan flera generaldirektorat och medlemsstaternas insatser, men ingen av de tre levde upp till de höga förväntningarna om ett integrerat uppträdande i fält (ibid). Genom projekten identifierades klassiska problem vid samordning över organisationsgränser, bland annat svårigheter att få regler och procedurer att passa ihop (även med stark politisk uppbackning), motstridiga önskemål hos medlemsstaterna om att få vara med i det gemensamma och samtidigt deras önskan om att profilera sig själva samt en negativ bieffekt av den nya samordningen, att etablerade procedurer för samordning och förankring förbigicks (ibid, 13f). Andra effekter av de nya samordningsformerna var att de lokala aktörerna hade svårt att hinna utveckla ägarskap, att tidigare existerande samarbeten inte blev involverade i de nya projekten samt att det visade sig att kommunikationen mellan Bryssel och verksamheten i fält var dåligt utvecklad (ibid, 14).

Maurizio Carbone hävdade i en äldre analys av samordning mellan politikområden att synen på de tre centrala politikområdena (bistånds-, utrikes- och handelspolitik) och deras eventuellt överlappande ambitioner har förändrats över tid. Å ena sidan öppnade EU för handel från fattiga länder genom principen om fritt tillträde till den europeiska marknaden för ”Everything But Arms”, men å andra sidan drev EU starkt principiella ståndpunkter och egenintressen inom WTO, vilket har gjort det svårare för de fattiga länderna att exportera till EU (Carbone 2013, 490). När det gäller säkerhet och utveckling verkar påverkan, enligt Carbone, mest gå från säkerhet till utveckling (bistånd), medan företrädare för utvecklingspolitiken inte påverkar säkerhetspolitiken lika mycket (ibid). När det gäller överlappningen med utrikespolitiken, så visar EU både exempel på maktpolitik gentemot Afrika och partnerskap inom globala strategier som FN:s millenniemål (ibid).

Carbone framhåller att fragmenteringen inom unionen gör det lättare för mottagarländerna att påverka EU (Carbone 2013, 493). Med andra ord gör den interna splittringen att EU är en svagare part än det skulle vara som en mer sammanhållen aktör.

4.5 Sammanfattning och reflektioner

Genomgången av de olika delarna av biståndspolitikerna visar att EU:s politik tillsammans med medlemsstaterna har ambitiösa mål som genomförs av en komplex organisation med vissa målkonflikter och motstridiga viljor. Målen får sägas vara övergripande för de externt orienterade politikområdena, vilket underlättar ambitionen att samordna och samarbeta. Den stora volymen av insatser över breda områden indikerar att EU redan är en viktig aktör i många sammanhang.

Ambitionen att utrota fattigdomen och att bidra till att förverkliga FN:s hållbarhetsmål i de fattiga länderna är – om den tolkas bokstavligt – mycket hög.

Uppsättningen instrument har stor bredd, vilket gör att man som utomstående undrar hur de mer detaljerade strategierna ser ut. Det är slående att en genomgång av policydokument och beskrivningar bara ger en skissartad bild av hur EU (tillsammans med medlemsstaterna) tänker kring genomförandet. Specifika dokument, som landstrategierna, kan ge en mer detaljerad bild, men det saknas en övergripande sammanfattning i de centrala dokumenten. Fokus ligger på att samordna de egna instrumenten, men diskussionen är allmän och på en generell nivå. Vän av ordning saknar förankring i gjorda erfarenheter i mottagarländerna. Det är otydligt hur insatserna förhåller sig till mottagarnas behov. Det kan i sin tur skapa ett problem i förankringen av den gemensamma politiken, både hos mottagarna och hos medlemsstaternas regeringar och allmänheten i Europa.

Problemet är störst för de insatser som har ambitionen att bidra till långsiktig utveckling, medan de mer kortsiktiga insatserna bara berörs i den mån man vill se dem som en del av den samlade uppsättningen instrument. I det långsiktiga arbetet är det viktigt att det finns en välfungerande mottagare i form av en statsmakt med sådant som kapacitet, integritet och legitimitet. Ett grundläggande problem är att det ofta saknas en sådan part i det lokala genomförandet. Det diskuteras visserligen som ett problem, men ofta ger texterna ändå sken av att EU möter en fungerande motpart (genomförandeorganisation) som liknar oss själva. EU vill samarbeta med nationella ledare, samtidigt som vissa delar av insatserna syftar till att motarbeta samma ledare, vilket bidrar till otydlighet. Det kan också leda till problem med förtroendet för EU hos både mottagarländernas ledare och deras medborgare.

Mycket av strategiarbetet och anpassningen till omständigheterna i mottagarländerna sker lokalt genom EU-delegationerna, som bara kort har berörts här. Den studie som gjordes av planeringsprocessen 2015 vittnar om att det har funnits stora problem att samordna och anpassa strategierna efter omständigheterna. Några av iakttagelserna handlade om låg analytisk kapacitet och ett byråkratiskt arbetssätt.

Utmaningarna är stora för EU:s biståndspolitik. Problembilden är komplex och forskningen pekar snarast på att det inte finns något entydigt recept för att uppnå hållbarhetsmålen (nedan). Uppdelningen på flera politikområden är nödvändig men leder till ytterligare en konfliktdimension, vilket även samarbetet med och mellan medlemsstaterna gör. Sannolikt försvåras lärandet på organisationsnivå, samtidigt som enskilda medarbetare drar slutsatser om vad som fungerar i olika situationer. Till detta kommer att politiken formas i ett växelspel med internationella organisationer som FN och OECD. Omständigheterna gör det svårt att utöva ett politiskt ledarskap. Sannolikt krävs det både stark vilja och en extrem situation för att se nya handlingsvägar och för att uppåta energi att genomföra dem, vilket var fallet under åren efter millennieskiftet (se kapitel 2).

5 Utmaningar i mottagarnas förändringsprocesser

Det förra kapitlet beskrev EU:s biståndspolitik: ett omfattande politikområde som har fokus på genomförandet av FN:s hållbarhetsmål och som är sammanflätad med utrikes- och handelspolitiken. I det här kapitlet är ambitionen att blicka framåt genom att identifiera utmaningar för EU att uppnå sina mål, att utrota fattigdomen i världen och bidra till att de fattiga länderna uppnår hållbarhetsmålen. Det är otydligt hur stor del av ansvaret EU tar på sig, men EU gör insatser inom alla de fem områden som på engelska börjar med bokstaven p (peace, prosperity, people, planet, partnership).

Även formerna för biståndspolitikerna har utvecklats och ställer krav på ett genomtänkt genomförande. Nyligen har EU föreslagit ett omfattande samarbete med Afrikanska unionen, vilket signalerar mer av ett partnerskap än de traditionella rollerna av givare och mottagare i biståndspolitikerna (EU 2020).

Frågan i det här kapitlet handlar om vilka utmaningar den europeiska politiken står inför, särskilt vad gäller de övergripande förändringsprocesserna i mottagarländerna. Det kommer att handla om den grundläggande analysen av hinder och drivkrafter för att åstadkomma förändring i de fattiga länderna, även om inte EU tar på sig hela ansvaret. I nästa kapitel kommer jag att diskutera andra utmaningar som har att göra med relationer mellan olika parter. Där kommer jag att ta upp frågor om utrikesrelationernas betydelse och Kina som en part bland flera som försöker påverka de fattiga länderna.

Båda kapitlen berör de svåra frågorna om relevansen och effektiviteten i EU:s insatser, om de är utformade så att EU bidrar till att de fattiga länderna uppnår FN:s hållbarhetsmål. Det är en mycket komplicerad fråga och min ambition är därför bara att diskutera övergripande vad som händer i de fattiga länderna och hur EU:s strategi förhåller sig till detta. Alternativa synsätt och strategier kommer att beröras.

En första fråga – för att ge ett perspektiv på EU:s insatser – är hur det går för mottagarländerna med att uppfylla hållbarhetsmålen. Det säger något om hur stor utmaningen är, men det säger inte att det är EU:s ansvar att målen blir uppfyllda. EU bör beakta läget och de eventuella problem som finns i mottagarländerna, men det är inte självklart på vilket sätt det bör göras. En sådan problembild är viktig för analysen. Den leder till det som är den instrumentella politikens kärna, om det finns teorier som kan ge vägledning om vad mottagarländerna

och EU bör göra. Jag kommer att beröra flera slags teorier som pekar mot olika faktorer som påverkar utfallet. I nästa kapitel fortsätter analysen genom att ta upp andra typer av teorier och perspektiv, som är mindre vanliga i diskussionen om utvecklingens förutsättningar.

5.1 De fattiga länderna har svårt att nå målen

En startpunkt för analysen är vad som händer i mottagarländerna, innan diskussionen fokuseras på varför dessa saker händer och vilken roll EU har i detta. Förutom EU:s insatser är det en mängd andra faktorer som påverkar varför det blir som det blir.

En naturlig startpunkt för att få en övergripande bild av utvecklingen i världen är de rapporter som görs med anledning av FN:s hållbarhetsmål. Tre sådana rapporter är intressanta att kort sammanfatta, liksom något av det kommenterande material som ges ut av olika organisationer. Dessa görs ofta av forskare och med hög ambitionsnivå.

Inom det som kallas ”Sustainable Development Solutions Network”, som är en samarbetsorganisation som bistår FN med underlag, görs årliga rapporter för hela världen och dessutom rapporter för olika världsdelar. I den senaste globala rapporten får pandemin stort utrymme, liksom de större problem som har blottats, exempelvis att fattiga länder har svårt att låna pengar till nödåtgärder (Sachs et al. 2021, vii) och att det dåliga hälsoläget är ett stort problem i många länder (ibid, ix).

Rapporten använder ett index som mäter hur länder förhåller sig till hållbarhetsmålen. Indexet toppas av nordiska länder. OECD-länderna ligger som grupp nära 80 av 100, medan Afrika söder om Sahara ligger vid 50 av 100. Övriga världsdelar ligger i spannet 65–72 av 100. Mer intressant är trenden och prognosen för 2030, som är att gruppen afrikanska länder kommer att nå cirka 55, medan den globala gruppen låginkomstländer kommer att nå omkring 50 (ibid, 14). Implikationen är att insatserna som görs är otillräckliga och att det kan finnas anledning att samordna insatserna globalt, särskilt om låga resultat i några länder är ett problem för alla. Det krävs dock mer utförlig analys av hur problem och lösningar är sammankopplade globalt för att dra slutsatser om att öka insatserna i Afrika.

Den extrema fattigdomen i världen, mätt som andelen människor som lever på under 1,90 dollar per dag, hade minskat till 8,6 procent när pandemin slog till. Prognosen var att vid år 2030 komma ner i 6 procent (ibid, 15). För Afrika söder om Sahara låg dock den extrema fattigdomen på 39 procent före pandemin och nu på 41 procent. Nordafrika ligger på cirka 8 procent medan alla andra delar av världen ligger lägre (ibid, 21). En uppenbar slutsats är, som ovan, att förändringsbehovet är störst i södra Afrika.

Rapporten sammanfattar läget grafiskt med röda, gula och gröna prickar samt en pil som visar hur varje mål utvecklas. För de fattigaste länderna är alla prickar

röda, utom den som visar klimatpåverkan, vilket troligen är en följd av bristande ekonomisk tillväxt (ibid, 31). De afrikanska länderna har ofta samma mönster, men med intressanta variationer (ibid, 37).

I rapporten finns data om hur länderna arbetar med målen, bland annat om det finns ett tydligt politiskt ansvar. Däremot finns det ingen analys av varför läget är som det är eller vad som skulle krävas för att uppnå alla målen i varje land. Den typen av analyser görs i andra sammanhang.

FN:s ekonomiska kommission för Afrika (UNECA) ger ut rapporter om den gröna omställningen, där läsaren får en kompletterande bild av utvecklingen. Den senaste rapporten börjar med ett resonemang om att afrikanska länder redan använder cirka fem procent av BNP för att hantera klimatproblem. Till detta kommer problemen med pandemin, som bland annat har lett till att 30 miljoner jobb har försvunnit (ECA 2021, vif). Mer optimistiska kommentarer handlar om att pandemin kan följas av en snabbstart av ekonomin i olika avseenden (ibid, viiif).

En tredje grupp av rapporter ges ut av Afrikanska unionen (AU) med anledning av dess mål för utvecklingen fram till 2063, vilka till stor del överlappar med FN:s mål. En rapport jämför de två uppsättningarna mål och diskuterar hur de afrikanska länderna ligger till (Mo Ibrahim Foundation 2019). Bilden överensstämmer i stort med de övriga rapporterna, vilket leder till frågor om vad de afrikanska länderna kan och bör göra för att förbättra sin situation, samt vad EU kan och bör göra för att underlätta.

Vid sidan av dessa översikter finns det diverse index som visar läget i olika länder avseende ekonomins utveckling, välfärdsnivåer, miljö och politiska faktorer. Världsbankens och FN:s uppföljningar av hållbarhetsmålen rapporterar en stor mängd data, bland annat publicerade i serien ”World Development Indicators” och ”Atlas of Sustainable Development Goals” (Världsbanken 2017). De mer intressanta följdfrågorna ur policyperspektiv är vilka faktorer som är hinder eller drivkrafter för att förbättra resultaten. Detta är stora forskningsfrågor inom utvecklingsekonomi och jämförande politik.

Åtgärdsförslag

Den brittiska tankesmedjan Overseas Development Institute (ODI) gav redan 2015 ut en rapport som förutsåg att inga av FN:s mål skulle nås globalt till 2030. Varje mål fick ett betyg för måluppfyllelse och följdes av intressanta resonemang om hur mycket förändring av pågående trender som skulle krävas för att uppnå dem. Vissa ekonomiska mål bedömdes som ganska lätta att uppnå – inklusive fattigdomsbekämpning – medan några av miljömålen bedömdes som svårast. Sådant som fred och industrialisering hamnade i mitten (Nicolai et al. 2015). En av de mest intressanta iakttagelserna i det här sammanhanget är att författarna identifierade sex viktiga drivkrafter för bättre resultat: politiskt ledarskap,

effektiv politik, välfungerande organisation för genomförandet, goda finanser, partnerskap med givarna samt gehör hos medborgarna (ibid, 36).

I samma anda publicerar ODI bedömningar av vad som krävs för att utrota den globala fattigdomen. 2019 förde man ett resonemang om att merparten av jordens länder kommer att kunna finansiera en grundläggande nivå av välfärd genom egna skatter, medan 46 länder (främst i Afrika) inte kommer att kunna göra det. För dessa är halva lösningen att effektivisera skatter och utgifter samt den andra halvan att internationella givare ställer upp. För det senare krävs ”bara” att alla givare uppfyller åtagandet om 0,7 procent av BNI till bistånd, samt att alla givare fokuserar hälften av biståndet till fattigdomsbekämpning (Manuel et al. 2019).

Internationella valutafonden (IMF) gör liknande förutsägelser för enskilda länder, bland annat att Benin och Rwanda behöver avsätta cirka 20 procent av sin BNP 2030 för att nå målen (Prady & Sy 2019). Länderna skiljer sig åt i sin utvecklingshistoria, men båda bedöms ha en god utveckling och tar hållbarhetsmålen på stort allvar (ibid, 5).

Kommenterande rapporter, som ger råd om vad som bör göras, ges bland annat ut av Brookings Institution under temat ”Foresight Africa”. Några av kapitlen i den senaste rapporten handlar om situationen efter pandemin och läget inom sjukvård, utbildning och näringslivet. Det sista kapitlet analyserar styrbarheten, exempelvis vilket förtroende befolkningen i olika länder har för sina ledare (Ordu 2021).

En europeisk tankesmedja som gjort inlägg om utvecklingen i Afrika är European Union Institute for Security Studies (EUISS), bland annat om vad som krävs för att det afrikanska kontinentala handelsavtalet ska leda till den eftersträlvade ekonomiska utvecklingen (Faleg 2021). Rapporten är ett exempel på ”backcasting”, att visa vilka nuvarande förändringar som är nödvändiga för att uppnå ett visst mål, det vill säga att handeln ska utvecklas så att ekonomierna växer.

Amerikanska Carnegie Endowment for International Peace (”Carnegie”) publicerar rapporter om utvecklingen i fattiga länder, senast om varför ekonomisk diversifiering är viktig i Afrika (Usman & Landry 2021).

En afrikansk tankesmedja med många inlägg är Institute for Security Studies (ISS). En rapport hävdar att den ekonomiska utvecklingen tar sig andra vägar i Afrika, bland annat för att statsmakten inte fungerar som utvecklingsteorierna förutsätter. Ekonomierna utvecklas informellt och med inslag av organiserad brottslighet. Författarna pläderar för en större roll för lokala aktörer och en mer begränsad roll för staten (Scheye & Pelser 2020). En annan av deras rapporter pekar på behovet av att samtidigt utveckla företagandet och det demokratiska ledarskapet (Cilliers 2020). Båda dessa observationer ligger i linje med forskningen om utvecklingens drivkrafter (nedan).

Sammantaget ger rapporterna en bild av att länderna i Afrika söder om Sahara har långt kvar till att uppfylla FN:s mål, men att utrotningen av fattigdom är ett av de enklare målen att uppnå. Den stora skillnaden i fattigdom mot länderna i Nordafrika och övriga världen antyder dock att det krävs stora förändringar av den ekonomiska och politiska situationen. Detta pekar på ett behov att ompröva de nationella strategierna och biståndsgivarnas strategier. Bilden av att det går långsamt med att uppfylla hållbarhetsmålen är inte en samlad bild av biståndets effekter, men den pekar på ett behov att förstå hur övergripande förändringar sker. De långsiktiga perspektiven behöver förstärkas och EU:s roll preciseras.

5.2 Institutionella och centralistiska strategier

Biståndspolitikens grundläggande fråga är vad som bör göras för att uppnå de eftersträfvade resultaten, särskilt om det föreligger konkurrens mellan givare med olika inriktning (exempelvis EU och Kina). Utveckling är en långsiktig politisk förändringsprocess (Yanguas 2018). Ekonomi och politik behöver förändras, ofta på ett genomgripande sätt och ofta under motstånd från befintliga (odemokratiska) härskare.

I dagens fattiga länder är FN:s vision att genomföra flera storskaliga förändringar samtidigt. Industrialiseringen ska genomföras på ett miljövänligt sätt och samtidigt ska demokratiska statsklick införas, med fri- och rättigheter samt en välfungerande statsapparat som kan administrera de önskade åtgärderna. FN sätter målet till 2030, men det är orealistiskt att alla förändringar är genomförda då. I dagens rika länder har industrialiseringsprocessen tagit decennier, om inte sekler.

De insatser som EU gör och som FN förespråkar kring fem teman som på engelska börjar med bokstaven ”p” kan uppfattas som en strategi för att förändra situationen i de fattiga länderna. ”Peace” handlar om att lösa konflikter, bygga stater och övergå till demokrati, rättsstat med mera. ”Prosperity” pekar på behovet av industrialisering av de fattiga länderna. EU som en utomstående aktör kan uppfattas ha ett ansvar att hjälpa till med att få igång utvecklingen, även genom ”partnership”. Dessa tre förefaller vara rimliga fokus för EU:s insatser.

Som framhållits ovan är ”people” och ”planet” tydligare egna ansvar för de fattiga länderna. Visserligen kommer de under överskådlig tid att ha behov av stöd, men den långsiktiga ambitionen i FN:s hållbarhetsmål är att de själva ska finansiera sin välfärd och driva sin egen miljöpolitik, om än med ekonomiskt stöd från de rikare länderna. Båda dessa pekar tillbaka mot goda styrelseklick (inklusive ”state capacity”) som en viktig förutsättning. En nyckel är således att bidra till byggandet av stater som kan hantera det egna landets utmaningar. För den långsiktiga legitimiteten behöver staterna vara mer demokratiska och mindre korrupta.

En grov sammanfattning av utmaningarna för de fattiga länderna är att det behöver växa fram bättre nationella spelregler (”institutioner”) för politiken

och för ekonomin. Däremot är det oklart hur det kan ske. Biståndspolitiken kan påverka ledarnas kalkyler, särskilt om de externa aktörerna förstärker hur de kan påverka de nationella spåren. Samtidigt finns en risk att det externa stödet blir för standardiserat och i värsta fall konserverar ofördelaktiga spår. Hur detta ser ut i praktiken är mycket svårt att avgöra. Till detta kommer inflytandet genom den internationella debatten om vad som är god utvecklingspolitik. FN:s hållbarhetsmål bidrar till en fokusering på mål som alla kunnat enas om.

Det som gör situationen särskilt komplicerad är att övergången från despotiska härskare till demokrati och marknadsekonomi kan ske på olika sätt, beroende på bakgrundsfaktorer och händelseutvecklingen ("timing"). Därför är det svårt att ge råd till de afrikanska länderna om exakt vad de ska göra och i vilken ordning. Forskningen pratar om hybridregimer som utgör blandformer av traditionella och moderna regelverk, vilket ser olika ut över tid och rum (Cheeseman 2015). Det finns ingen tydlig modell för de fattiga ländernas långsiktiga utveckling som EU kan utgå från. Istället bör EU bidra till analysen av vad som driver utveckling och hur de egna insatserna påverkar situationen.

Institutionernas betydelse

Douglass North och andra ekonomhistoriker har lyft fram att modernisering bygger på att nya spelregler (institutioner) växer fram (Lindvall & Rothstein 2010). Det perspektiv som har blivit dominerande bland nationalekonomer och statsvetare lyfter fram spelreglerna för ekonomi och politik, de så kallade institutionerna (både regler och normer). Dessa har en indirekt effekt genom att i olika grad tillåta ekonomisk respektive politisk aktivitet. Underförstått är att både ekonomin och politiken utgör självgående system där individer agerar självständigt men formas av sina ramar (regler och normer). Följdfrågorna för biståndsgivarna och de nationella ledarna är vad som är goda spelregler och hur man kan införa dem i länder där de inte redan existerar.

De goda institutionerna innehåller spelregler för marknadsekonomi, exempelvis regler för att äga och driva företag samt bedriva handel och göra långsiktiga investeringar (näringsfrihet, äganderätt och så vidare). Johannes Lindvall och Bo Rothstein pekar på värdet av tydliga regler som underlättar för individer att starta företag och därmed ta ekonomiska risker. En del i detta är att ha förtroende för andra individer och för det offentliga (ibid).

En stor fråga gäller handelns betydelse, om friare handel kan leda till att företag i fattiga länder blir underleverantörer till internationella företag, vilket var en viktig del i utvecklingen för Sydostasien. Detta kan uppfattas som ett snabbspår till ekonomisk utveckling, eftersom de internationella marknaderna är större än de nationella. En effekt kan vara att företagen som är underleverantörer tar till sig ny teknik snabbare än andra företag (Delera 2020). Handelspolitiken kan vara ett indirekt stöd till de fattiga länderna.

Det finns dock en risk att potentialen i handelsavtal som det afrikanska kontinentala frihandelsavtalet (AfCFTA) överskattas. Tidigare forskning har visat att de regionala frihandelsavtalen inte fungerade som avsett. En orsak var att regeringarna valde att skydda sina nationella företag mot den nya konkurrensen (Byiers, Vanheukelom & Woolfrey 2018).

Andra spelregler lägger en grund för den politiska demokratin, exempelvis genom begränsad (konstitutionell) maktutövning, val, opinionsbildning med mera. Möjligheten att utkräva ansvar av ledarna är en central del i den politiska demokratin. Till detta kommer spelregler för välfärds- och miljöpolitiken samt andra politikområden. De höga ambitionerna i FN:s hållbarhetsmål förutsätter att det finns nationella organisationer (stater) som kan leverera avancerade regelverk och tjänster samt hantera avvägningar mot andra ambitioner, som att bibehålla tillväxt och demokrati.

Miljöpolitiken förutsätter att det finns analys- och styrförmåga, exempelvis inom ett miljödepartement eller finansdepartement, som kan anpassa styrmedel efter situationen och göra avvägningar mot den lika viktiga näringspolitiken. Inom välfärdsområdena är finansieringen en nyckelfråga eftersom det krävs att medborgarna har förtroende för det offentliga för att vilja betala skatt. Därefter kommer en fråga om hur välfärdssystem kan utformas under en framväxande industrialisering (Rudra 2008).

Detta kan sägas utgöra en teori om institutionernas betydelse och uppkomst, men det är inte självklart att de historiska beskrivningarna kan vändas till en strategi för fattiga länder, hur de kan uppnå detta med stöd från externa bidragsgivare som EU. Framväxten av de goda spelreglerna har skett under århundraden i Europa och under stort lidande i form av krig och annat. Dagens fattiga länder befinner sig i andra situationer och måste genomföra många förändringar samtidigt, med bibehållande av fredliga relationer (Carothers 2007).

Frågan är snarast om dagens diktatorer ("autokrater") har vilja och förmåga att utforma lämpliga åtgärder som sätter fart på ekonomin, utan att hota deras eget maktinnehav. FN:s mål tycks vara skrivna för en välvillig ledare med enda fokus att lösa sina medborgares problem. I verkligheten har ledarna önskemål om att behålla makten och berika sig själva och sina anhängare (nedan). Under goda omständigheter kanske åtgärderna för att uppnå målen leder till att även politiken utvecklas. För omvärlden blir det en fråga om att blunda för den politiska dimensionen eller att försöka påverka ledarna. Bör EU samarbeta med diktatorerna eller stödja oppositionen? Går det att göra båda samtidigt?

Hur förändra institutionerna?

Ekonomhistoriker från Karl Marx till Mustaq Khan beskriver den politiska processen där nya spelregler formas, ofta under motstånd från gamla eliter (Khan 2010). Exempelvis noterade Karl Marx att det var företagen som hade en central

roll i den moderna ekonomin som växte fram under 1800-talet ("kapitalismen") och att det var företagen ("kapitalisterna") som drev fram de nya regelverk som gynnade företagen och begränsade kungarnas makt över ekonomin i England. I forskningen noteras att det finns en viss likhet mellan situationen i Europa på medeltiden och i Afrika nu, i form av despotiska härskare som försöker kontrollera ekonomin, istället för att skapa regelverk som släpper loss ekonomiska drivkrafter (Brett 2009, Ayittey 2005). Handel kan skapa intresse hos ledarna att göra sina länder attraktiva för investerare.

En uppfattning är att det måste finnas personer som vill driva fram en ny ordning. Begreppet "pockets of effectiveness" syftar på grupper som fungerar relativt väl och som bär upp goda värderingar, exempelvis finansdepartement, domstolar och universitet. Även militären kan vara en positiv kraft, om den står fri från etniska konflikter. I fråga om ekonomisk utveckling kan företagen och deras ägare utgöra en positiv drivkraft. Detta är en del av svaret på den viktiga frågan om vem som kan driva fram spelregler som leder till att hållbarhetsmålen kan uppnås. Följdfrågan är hur EU kan stödja en sådan utveckling.

Förändringsprocessen är extremt komplex. Både startpunkter och slutpunkter varierar mellan länder. Även i Västeuropa idag finns det stora skillnader mellan ekonomiska och politiska system, trots att alla länder är både demokratier och marknadsekonomier (Schmidt 2002, 2006). Utvecklingsvägarna kan vara olika, med blandformer och "hybridregimer". Det finns en omfattande forskning om hur vägarna från auktoritärt till demokratiskt styre ser ut (Hadenius & Teorell 2007) och hur en modern marknadsekonomi kan växa fram i fattiga länder (Whitfield et al. 2015).

En fråga är om detta bör ses som en storskalig transformation eller om det är rimligt att dela upp problemen till en agenda för enskildheter i FN:s hållbarhetsmål: ett välfungerande rättssystem, en professionell och korrupsionsfri byråkrati, mänskliga fri- och rättigheter, oberoende medier, oberoende organisationer (civilsamhälle, fackföreningar, religiösa samfund), skolsystem, sjukvård, näringsfrihet, finansmarknader, infrastruktur, miljöskydd, bland annat.

För varje komponent finns det omfattande forskning om utvecklingsvägar, men vilka blir effekterna om enskilda områden följer demokratiska principer när andra inte gör det? I litteraturen om institutionella modeller i Europa framhålls att effekterna av specifika regler kan begränsas i en sådan situation (Schmidt 2002). En samhällsmodell kan ha ett slags balanspunkt som gör att mindre förändringar inte påverkar modellen i stort (Streck & Thelen 2005).

Avslutningsvis kan man notera att de institutionella teorierna i grunden är en stiliserad beskrivning av den historiska utvecklingen i Västeuropa och USA. Kritiker hävdar dessutom att staterna hade en mer styrande roll än vad som framgår av dessa modeller (Chang 2003). Det är inte uppenbart hur fattiga

länder med andra förutsättningar ska förändra sig själva för att likna modellen, särskilt om andra stormakter som Kina försöker påverka dem i en annan riktning. Det är inte heller uppenbart hur EU och andra utomstående parter kan bidra till att lägga en grund för ”prosperity” eller ”peace”. Analysen behöver säga något om alternativa strategier och faktorer som ligger utanför modellen.

Centralistiska strategier: det auktoritära alternativet

Alternativet till att fokusera på institutionerna som medel att indirekt främja ekonomisk och politisk utveckling är att bedriva en mer direkt strategi, där insatserna styrs från ett nationellt centrum. Äldre ekonomiska teorier pekade direkt på saker som behöver hända i utvecklade ekonomier, exempelvis att höja produktiviteten i ekonomin genom att investera i maskiner, bättre grödor, bättre utbildning eller bättre teknologi. Sådana politiska program skulle kunna genomföras av välvilliga ledare eller kompetenta byråkrater. Särskilt i asiatiska länder har dessa modeller varit framgångsrika. Vissa länder var demokratier (Japan), blev demokratier (Sydkorea) eller förblev diktaturer (Kina), vilket reser frågor om orsakssambanden. Demokrati är varken nödvändigt eller tillräckligt för ekonomisk utveckling, men diktatur är dessbättre inte heller tillräckligt eller nödvändigt.

Under lång tid har det funnits en uppfattning att de fattiga länderna först måste införa demokrati och rättsstat (”good governance”), innan den ekonomiska utvecklingen kan ta fart (Grindle 2002). Andra forskare har hävdad att demokratin kan vara ett resultat av ekonomisk utveckling, vilket Sydkorea är ett exempel på. En ytterligare variant handlar om att vissa ledare har varit välvilliga diktatorer som använt sin kontroll över ekonomi och politik till att utveckla ekonomin och begränsa korruptionen (Kelsall 2013). Detta uppfattas som en möjlig utvecklingsväg för svaga stater i Afrika, men riskerna är stora, bland annat att detta blir ett försvar för diktaturer (Niklasson 2019).

EU och Sverige stöder demokrati för att det är gott i sig självt. Det är svårt att se hur EU skulle kunna stödja diktaturer för att uppnå tillväxt, välfärd eller effektivare klimatåtgärder. När EU samarbetar med diktatorer av säkerhetspolitiska skäl får det kritik. Dessutom finns det visst stöd för att demokrati har långsiktigt positiva effekter, även i auktoritära stater, exempelvis att en fri debatt skulle göra Kinas politik mer effektiv.

Utvecklingsstater

Jämförelsen med länderna i Asien har lett till en diskussion om möjligheterna att skapa ”developmental states” i Afrika. Problemen som har antytts i det föregående är att staterna måste ha många goda egenskaper som de saknar i dagsläget. Rättsstat och frånvaro av korruption har nämnts. I debatten om Asien framhölls att deras stater var inflyttade i det ekonomiska systemet, men samtidigt självständiga. Idealet var att byråkraterna kunde förstå och påverka den ekonomiska utvecklingen utan att lyssna för mycket på de befintliga företagens intressen.

I litteraturen framhålls att statsbyggandet i Afrika och andra delar av världen skiljer sig från de villkor som gällde i Europa. En skillnad är att staterna inte bygger på nationalism i samma utsträckning. Ofta är staterna i Afrika stora med liten och/eller heterogen befolkning (Herbst 2000, Thies 2009). En annan skillnad är att dagens stater påverkas av en internationell kontext som skiljer sig från den europeiska kontexten, bland annat genom att det inte finns lika tydliga normer om att stater är bra för den ekonomiska utvecklingen.

Det sistnämnda hör hemma i en grupp sociologiska teorier, som pekar på att statsbyggande påverkas av normer från omvärlden. Andra teorier jämför dagens situation med statsbyggnaden i Europa under tidigare århundraden. Cameron Thies (2007) undersöker om det finns omständigheter som skapar en utvecklingsdrivande konkurrenssituation, liknande den mellan Europas stater men på fredlig väg, som skulle kunna ha positiva effekter för utvecklingen i Afrika. Det korta svaret är nej.

En bakomliggande förklaring till framväxten av effektiva europeiska stater är att Europa var tätbefolkat och blev skådeplats för många krig, medan Afrika var glesbefolkat och mer fredligt (Hillbom & Green 2010). Charles Tilly och andra framhåller att det var krigen som lade grunden för de effektiva staterna i Europa. Det fanns vissa självständiga stater i Afrika, exempelvis Etiopien. Britterna styrde ibland genom traditionella kungadömen (Scott 2017). Dessa var svagare än de europeiska staterna.

Ytterligare teorier lyfter fram individers intressen och incitament, exempelvis hur informella ledare gör upp om makten och fördelningen av resurser, inklusive biståndsmedel (Anten, Briscoe & Mezzera 2012). Det finns med andra ord en risk att biståndsmedel blir en bricka i ett maktspel mellan grupper. Detta synsätt kan vara förenligt med det sociologiska synsättet, men pekar mot olika sätt att påverka situationen, med nya normer eller med förändrade incitament.

Problemet med ledare som berikar sig själva är en del av den stora frågan om korruption. I diskussionen om korruptionens orsaker pekas på låga löner för statsanställda och/eller personliga lojalitetsband ("patrimonialism"). Det krävs massiva förändringar för att gå från en situation där nästan alla är korrupta till att nästan ingen är det. Åtgärderna sträcker sig från inrättande av antikorrupsionsmyndigheter till sociala samhällskontrakt som får medborgarna att se staten som god (Rothstein 2021).

Situationen kompliceras av att diktatorer (autokrater) samtidigt har intresse att sitta kvar vid makten och därför har utvecklat det som i forskningen kallas överlevnadsstrategier, som bland annat går ut på att begränsa oppositionens utrymme i det politiska systemet (se nästa kapitel). Detta krockar med EU:s demokratimål och reser frågan om hur EU bör förhålla sig till autokrater.

En särskild litteratur handlar om åtgärder efter en invasion i syfte att byta regering. USA:s misslyckanden i länder som Somalia och Irak har gett upphov till en teori om "statsbyggarens dilemma", att det är svårt att hitta en ny ledare som både folket och den intervenerande stormakten accepterar (Lake 2016). En variant av detta är att utländskt ekonomiskt stöd till en regering kan göra den mindre intresserad av att förankra sina åtgärder hos befolkningen (Moss, Pettersson & van de Walle 2006).

För biståndsgivarna kan det även handla om att ge ekonomiska resurser till informella ledare (exempelvis krigsherrar), om man tror att deras anhängare har möjlighet att utkräva ansvar för hur medlen används, istället för att samarbeta med en laglig men svag regering, som ingen utkräver ansvar av. Med andra ord kan det krävas okonventionellt agerande för att hantera extrema situationer.

Sammanfattningsvis är bristen på effektiva stater ett stort hinder för ekonomisk och politisk utveckling i många av de fattigaste länderna. Däremot är det inte säkert att de politiska instrumenten måste utvecklas innan tillväxten kan ta fart. Den moderna forskningen pekar på komplicerade orsakssamband. Däremot förefaller det olämpligt att vända detta till en princip om att samarbeta med diktatorer, i strid med FN:s hållbarhetsmål. För EU förefaller det rimligare att fortsätta stödja dem som driver på för att inrätta demokrati och marknadsekonomi i de fattiga länderna. Även indirekt stöd i form av utvidgad handel kan ha betydelse för att stimulera förändringsprocesserna.

5.3 Hinder för ekonomisk och politisk utveckling

Valet av utvecklingsstrategi bör rimligen bygga på en problembild, men det är inte helt tydligt vilka faktorer som hindrar den ekonomiska och politiska utvecklingen. En genomgång av sådana hinder blir en lista över de problem som EU:s politik försöker bidra till att lösa. Hindren är en del i en större analys av vad som görs och vad som kan fungera som drivkrafter eller hinder för ekonomisk utveckling.

Hinder för ekonomisk utveckling

Bakom resonemangen om att stimulera förändring i fattiga länder ligger en fråga om varför de är fattiga, varför de inte har utvecklats lika snabbt som länderna i "nord". Ett svar som berördes ovan är att det är de rika länderna som har hållit tillbaka utvecklingen och gjort länderna fattiga. Kolonialismen hamnar i fokus och det förs en akademisk debatt om vilka effekterna har varit. Atul Kohli beräknar de ekonomiska förlusterna för Indien att höra till det brittiska imperiet (Kohli 2020), men han ser också fördelar i vissa av de brittiska konstitutionella principerna (jfr Lange & Rueschemeyer 2005).

Resonemanget kan leda till slutsatsen att EU bör hjälpa sina forna kolonier mer, men det säger inte mycket om vad som borde förändras i de fattiga länderna idag för att växla in på ett annat utvecklingsspår. Det finns en risk att utvecklingsbiståndet blir dåligt utformat om motivet främst är att betala tillbaka en skuld.

En variant är att se länderna i syd som oavsiktliga offer när länderna i nord ökade sin handel (Williamson 2011). Enligt handelsteori ökar välståndet i de länder som handlar med varandra. En effekt är att dessa länder blir rikare i förhållande till dem som inte bedriver handel, vilka drabbas av ett slags negativ bieffekt av att andra lägger om sin politik. Om man ser detta som ett moraliskt problem, så är implikationen att alla länder måste erbjudas att vara med i de globala handelssystemen. I annat fall kommer de att hållas tillbaka och ekonomiska ”klyftor” att uppstå.

En mer tragisk förklaring till problemen i några länder är att tillgången till naturresurser som olja och mineraler kan skapa problem. En typ av problem är att det kan uppstå konflikter om tillgångarna, vilket gör situationen instabil. En annan typ av problem är att regeringarna kan bygga sin makt på ekonomiska tillgångar som gör det möjligt att dela ut favörer till medborgarna istället för att finansiera den offentliga verksamheten genom skatter. Det i sin tur försvagar kraven på demokrati och modernisering. Ett extremt exempel är Angola, som anses vara en fallfärdig stat som överlever tack vare sin olja (Soares de Oliveira 2007).

Dani Rodrik (2016) är pessimistisk av andra skäl och hävdar att industrialisering förutsätter avancerade kunskaper och förmågor hos arbetskraften, vilket gör att dagens fattiga länder bara kan utveckla enkla servicejobb, där de hamnar i ett slags ”prematur avindustrialisering”. Andra ekonomer är mer optimistiska och ser stora utvecklingsmöjligheter i Afrika (Signé 2019).

Ytterligare en variant är att säga att dagens biståndspolitik skapar eller förvärrar problem i de fattiga länderna, även om syftet är att hjälpa. Problemen med fragmentering av biståndet och fokus på att hjälpa där det är lättast, snarare än där behoven är störst, har berörts. Under en period skickade EU delar av sitt överskott av jordbruksprodukter till de fattiga länderna, vilket hjälpte konsumenterna i de fattiga länderna men hindrade utvecklingen av det afrikanska jordbruket. Den nutida politiken har identifierat flera av dessa problem och har en ambition att undvika tidigare misstag.

En annan invändning är att de postkoloniala ledarna förstörde sina länders utvecklingsmöjligheter, genom att ändra för mycket och att släppa fram nya konflikter (Cooper 2002). Dock finns det en stor spännvidd mellan ledare som berikade sig själva och sådana som hade visioner för landets utveckling, till exempel i Ghana och Tanzania. Ekonomer pekar på att de nya staterna ofta följde spår som kolonialmakterna hade skapat och som begränsade handlingsalternativen för de nya ledarna (ibid).

Bakomliggande faktorer

En bakomliggande faktor var de stora och onaturliga stater som skapades på Berlinskönferensen 1884–85. Staterna var allmänt svåra att styra. Dessutom sammanföll de inte med nationella identiteter (Herbst 2000). Konflikter

mellan folkgrupper och starka gruppidentiteter bidrar till splittring eftersom politiken fokuseras på etniska identiteter, inte på mobilisering kring intressen i industrialiseringsprocessen (som i Europa). En vanlig uppfattning är att det behövs en nationell identitet för att driva igenom de förändringar som ligger i begreppet modernisering.

En följdfråga är om Afrikanska unionen eller de regionala samarbetsområdena kan ersätta eller komplettera de afrikanska staterna. Kan den politiska lojaliteten riktas mot en överstatlig organisation, när det inte finns fungerande nationalstater? Det är inte självklart att utvecklingen i Afrika eller andra fattiga områden måste följa de modeller som var vanliga i Europa.

En omdiskuterad fråga är om de traditionella afrikanska regelverken hindrade eller underlättade ekonomisk utveckling. En vanlig uppfattning är att ägandet var kollektivt i byarna och att det därmed saknades belöningar för enskilda personer att utveckla jordbruk och annat. Mot detta anför nationalekonomen George Ayittey (2005) att de traditionella spelreglerna innehöll incitament för individer att förbättra sin situation, vilket tillspetsat innebär att de afrikanska länderna kunde ha utvecklats ekonomiskt om inte européer och araber plundrade och förslavade afrikanerna. Den relevanta frågan i modern tid är om det finns grundläggande normer som gynnar tillväxten ifall förutsättningarna är de rätta. Den omfattande försäljningen av jordbruksprodukter och hantverk samt en omfattande informell ekonomi är tecken på att så är fallet. Hindren ligger snarare i regelverken.

En annan fundamental faktor är det som kallas neopatrimonialism, att det som på ytan ser ut som moderna stater styrs genom personliga lojalitetsband ("patrimonialism", "klientelism"), som i maffian eller under feodalismen (Kelsall 2013). Medborgarna ger lojalitet till de lokala ledarna och får beskydd i utbyte. De lokala ledarna kan i sin tur göra byten med högre ledare och den nationelle ledaren. En variant är att de lokala grupperna utgörs av klaner som hålls samman av familjeband och ger skydd i en orolig situation. Detta är en vanlig och "enkel" modell för att skapa ordning i samhällen utan en statsmakt, som Afghanistan, Mali eller Somalia.

Det neopatrimoniala likställs ofta med kleptokratier, där korrupta ledare berikar sig själva. Under lång tid har detta setts som ett fundamentalt problem för fattiga länder i Afrika och på andra platser. Lojalitetsbanden utgör en begränsning för en modern ekonomi men också för ett demokratiskt styrelseskick, där medborgarna antas välja fritt och utan risk för sin säkerhet och sitt uppehälle.

Med en berömd formulering kännetecknas många fattiga länder av att de har svaga stater men starka samhällen (Migdal 2001). I Europa ersattes sådan samhällelig makt av det som Max Weber kallade en legal-byråkratisk styrmodell, med tjänstemän som följer generella regler. Ursprunget kan sökas i den katolska kyrkan, armén och domstolarna.

På kort sikt utgör de bakomliggande faktorerna betydande hinder för EU och andra att påverka situationen. På längre sikt kan även dessa påverkas, både genom direkta åtgärder och indirekta förändringar genom sådant som tillväxt och inflytande från andra länder.

Hinder för politisk utveckling

Många fattiga länder är diktaturer ("autokratier"), men inte alla. De flesta länderna i Afrika beskrivs som "flerpartisystem med dominerande partier", vilket innebär att de har vissa likheter med demokratier (allmänna val) men är begränsade i opinionsbildning och annat. Autokraterna styr sina länder genom politiska partier eller stater som delar ut förmåner till anhängarna (Svolik 2012, Geddes, Wright & Frantz 2018). Många länder kännetecknas av korruption, nepotism och "neopatrimonialism", men det intressanta är om utvecklingen går att vända, för att lägga en grund för uppnåendet av FN:s hållbarhetsmål. Dessa förutsätter en viss kapacitet att besluta om och genomföra rationella åtgärder.

Forskningen om Afrika innehåller numera en positiv tolkning, där länder befinner sig i olika spår som inte är eviga utan påverkas av formella regelverk, exempelvis införande av mer demokratiska institutioner. Nic Cheeseman (2015) gör en ambitiös beskrivning av utvecklingsmönster i grupper av afrikanska stater. Det är ett avancerat försök att beskriva och förklara utvecklingsspår i många av Afrikas länder, sammanfattade i sex grundläggande mönster.

Tabell 1 Afrikanska övergångsmodeller

Form av övergång	Utmärkande drag	Typiskt utfall
1. Uppifrån	Begränsade reformer, kontrollerade av eliten	Härskaren vinner, dominant parti uppstår
2.1 Konfliktlösning externt hanterad	En internationell fredsprocess	Extremt svag demokrati
2.2 Konfliktlösning externt triggad	Påtryckning från internationella aktörer	Auktoritära regimer med val
2.3 Konfliktlösning nationellt triggad	En kupp som bryter dödläge och leder till flerpartisystem	Större potential för reformer
2.4 Konfliktlösning genom förhandling	Kompromiss	Stabil demokrati
3. Nerifrån	Nationella proteströrelser	Härskaren avlägsnas, potentiell demokrati

Anm.: Hämtat från Cheeseman (2015, 96). Författarens egen översättning.

Tabellen beskriver renodlade mönster för hur övergången till demokrati kan ske, vilket fångar in många exempel från länder i Afrika. Här delas de in i tre grupper, där mittengruppen har flera undergrupper. Övergången kan drivas uppifrån av ledaren, som då behåller makten genom ett dominant parti. Motsatsen är en förändring som drivs fram "nerifrån" av proteströrelser och som

landar i en potentiell demokrati. Mellansituationerna utgörs av någon form av konfliktlösning, där ledaren och proteströrelser ingår, men förloppet påverkas av olika parter. De två formerna av externt påverkad konfliktlösning leder till svag demokrati eller en auktoritär regim. En nationell kupp eller förhandling har större potential att leda till demokratiska utfall. Det finns ingen garanti för att alla spåren så småningom leder till demokrati.

Nic Cheeseman är ett ledande namn även inom forskningen om hur införandet av regelverk för demokrati påverkar spåren (Cheeseman 2018). Forskningen visar att det är meningsfullt att stödja utvecklingen genom att införa demokratiska spelregler. Däremot kommer det att ta tid och sannolikt följa andra vägar än i Europa.

Utvecklingsspåren lyfter fram det trögrörliga, men det finns annan forskning om spridningen av idéer som pekar på motsatsen, att ledare gärna kopierar populär politik från andra länder. Den snabba spridningen av idéer om demokrati och marknadsekonomi kan ses som ett belägg för att det handlar om ett förhållandevis ytligt anammande av moderna idéer (Simmons, Dobbin & Garrett 2008). Här blir implikationen att biståndspolitiken kan vara en spridare av demokratins idéer, samtidigt som det finns en risk att kopiorna är dåligt anpassade till situationen i de specifika länderna. Den så kallade tredje vågen av demokratisering kring 1990 hade att göra med att kalla kriget tog slut. Länder som understöddes av USA eller Sovjet förändrades när stormaktsstödet drogs tillbaka.

Spåren begränsar aktörerna, medan det globala idéutbytet öppnar för nya ambitioner. Därutöver finns det perspektiv som lyfter fram ledarna som rationella aktörer i en förhandlingssituation. Robert Bates har använt spelteori för att visa att det går att förstå både bönder och krigsherrar som rationella aktörer inom ramen för de spelregler som råder (Bates 2008). Liknande resonemang går att använda för att förstå ledarnas benägenhet att reformera och/eller samarbeta med EU och Kina, vilket jag ska återkomma till nedan.

Två omständigheter brukar nämnas som hinder för demokratiseringen. Den ena är att det saknas en liberal tradition med idéer om demokrati och politiska rättigheter. Hit hör exempelvis tanken att det är viktigt med en fungerande politisk opposition (Uddhammar, Green & Söderström 2011). Den andra är den som nämndes ovan, att den dominerande konfliktlinjen handlar om etniska identiteter, inte om ”klasskonflikter”, det vill säga de ekonomiska intressekonflikter som brukar uppstå när ett land industrialiseras och som passar att hanteras i ett demokratiskt system. Industrialisering är en bra grund för utvecklingen av politisk demokrati (Rodrik 2016).

Dani Rodrik pekar på att det kan finnas andra vägar till demokrati än de som varit vanliga i Europa. Den härskande eliten kan stödja en övergång till viss

demokrati (maktindelning) om eliten är splittrad eller om massprotester hotar (ibid, Sebudubudu & Molutsi 2011). Rodrik framhåller också att några auktoritära stater, inklusive Kina och Singapore, har varit skickliga på att skapa spelregler för ekonomisk utveckling och har hanterat ett visst (litet) utrymme för åsiktsskillnader (Rodrik 2016). Ett annat exempel är uppdelningen av ämbeten i Libanon mellan kristna och muslimer, som ett sätt att hantera etniska motsättningar. I Afrika utgör Mauritius ett framgångsrikt exempel på demokrati i ett etniskt splittrat land.

Rodriks resonemang går delvis på tvärs med den tolkning som har varit dominerande. Som nämnts tidigare hävdade Världsbanken och andra organisationer under 1990-talet att goda styrelseskick ("good governance") är en förutsättning för ekonomisk utveckling. Andra har hävdat att det kan vara tvärtom, att vissa grundläggande spelregler för en marknadsekonomi är nödvändiga, medan politisk demokrati därefter drivs fram av de krav hos befolkningen som väcks av industrialiseringen (Kelsall 2013).

Följdfrågan är vad externa parter som EU kan göra för att stödja demokratiseringsprocesserna. Här har nämnts stöd till ekonomisk utveckling och till aktörer som kan påverka det politiska systemet, inklusive civilsamhällesorganisationer. En annan dimension är att ställa krav och att belöna och bestraffa genom ekonomiskt stöd (Godfrey & Youngs 2019). En särskild fråga gäller framväxten av en välfungerande förvaltning som kan genomföra politiska beslut. Jämförelser mellan Afrika och Asien pekar på att det saknas en välfungerande byråkrati som kan driva den ekonomiska utvecklingen i Afrika, det som kallas en "developmental state". Litteraturen handlar mest om möjligheterna att utveckla byråkratin, ibland med Botswana som exempel från Afrika (Meyns & Musamba 2010).

Jag nämnde problemet med korruption ovan. Även här finns flera intressanta utvecklingsvägar. Länder som Rwanda, Uganda och Ghana har reformerat förvaltningen, men på olika sätt och under olika omständigheter. Liksom när det gäller framväxten av demokrati är elitens intressen centrala, men även de idéer som dominerar elitens tänkande om behovet av reformer (ESID 2017).

Skattesystemen har hamnat i fokus med FN:s hållbarhetsmål. EU och internationella organisationer vill hjälpa de fattiga länderna att "collect more, spend better" (EU 2015b). Informationsmaterialet är tekniskt inriktat och visar bland annat hur europeiska länder hanterar skatter och utgifter. Det bara antyds att det kan finnas grundläggande problem i regeringarnas legitimitet, att medborgarna inte vill betala till ett system de inte har förtroende för.

Sammanfattningsvis förutsätter biståndspolitiken utvecklade kunskaper om hur samhällsutvecklingen kan påverkas i fattiga länder. En lång diskussion handlar om svårigheterna att förstå och påverka utvecklingen. I grunden handlar det om

olika perspektiv på politisk förändring, om förändring kan genomföras efter en plan, bara stegvis eller inte alls. Forskningen innehåller en mängd exempel på hur det kan göras.

Kapitlet har pekat på ett antal problem relaterade till hinder och drivkrafter i de fattiga länderna. Utgångspunkten var problemen att uppnå hållbarhetsmålen i de fattiga länderna. Därefter analyserades den institutionella strategin som dominerar i forskningen om ekonomisk och politisk utveckling. Den institutionella strategin jämfördes med en mer centralistisk strategi som tillämpats i vissa framgångsrika diktaturer. Avslutningsvis pekades på en mångfald av bakomliggande hinder för utvecklingen. Avsikten var inte att ta ställning till dessa, utan bara att peka på faktorer som en europeisk strategi borde överväga att hantera. I nästa kapitel kommer jag att analysera faktorer som har att göra med relationer mellan parter.

EU:s övergripande dokument ger inga tydliga svar på hur EU resonerar kring dessa frågor, annat än att EU instämmer i FN:s hållbarhetsmål, som i stort får anses utgöra en institutionell strategi enligt ovan. Skillnaderna i synsätt mellan medlemsstaterna och mellan politikområdena har att göra med de frågor och strategival som har diskuterats här, men det är otydligt för en utomstående hur EU ser på hinder och drivkrafter för utveckling i de fattiga länderna. Förhoppningsvis ger landstrategierna uttryck för mer utvecklade perspektiv på enskildheter i de berörda länderna. Frånvaron av analys i de övergripande dokumenten ger ett visst stöd till Sarah Delpettes och Jan Orbies uppfattning att fokuseringen vid intern samordning har trängt ut en diskussion om grunderna för politiken (ovan; Delputte & Orbie 2020).

6 Utmaningar i påverkansrelationerna

Det förra kapitlet diskuterade några övergripande utmaningar som är kopplade till förändringsprocesserna i mottagarländerna och särskilt faktorer som på ett övergripande plan styr dessa processer. En sådan faktor utgörs av institutionerna (spelreglerna), vilka dominerar tänkandet inom forskningen om ekonomisk och politisk utveckling. Här kommer jag att lyfta fram kompletterande faktorer som har att göra med relationen mellan givare och mottagare. Kapitlet berör utrikespolitiska dimensioner samt relationer på mikronivån, mellan mottagare, givare (EU) och konkurrerande givare som Kina.

En specifik fråga är hur Kina och andra stormakter påverkar relationen mellan EU och dess mottagarländer. Utgör Kina en motkraft, ett alternativ till EU? Hur ser mottagarländerna på detta? Hur bör EU beakta detta? Är insatserna lämpliga i ljuset av trepartsrelationen? Relationen till Kina gör det naturligt att inkludera perspektiv från ämnet Internationell politik, men det är också rimligt för att bättre förstå mottagarländernas situation. De befinner sig i en internationell och en nationell situation samtidigt och dessa påverkar varandra. EU spelar med fler instrument än de som ingår i traditionellt bistånd.

6.1 Det internationella systemet påverkar utfallet

Fokuseringen på ekonomisk och politisk utveckling är naturlig, men vid närmare påseende saknas ofta en viss dimension i analysen. Nationalekonomer analyserar interna och externa ekonomiska faktorer, som nationella produktionssystem och handel med andra länder. Statsvetare fokuserar ofta på den interna politiska utvecklingen. Båda är intresserade av relationen mellan politisk och ekonomisk utveckling. Ofta saknas externa politiska faktorer, vilka analyseras inom Internationella relationer (Internationell politik, som i Sverige är en del i statsvetenskapen). Dessa två dimensioner med fyra kombinationer ger en större bredd och kan i förlängningen leda till mer utvecklade strategier.

Tabell 2 Intern och externa faktorer som påverkar ekonomi och politik

	Intern faktorer	Externa faktorer
Ekonomi	Produktivitet, regelverk	Handel
Politik	Proteströrelser, media	Hierarki, allianser

Frågan om Kinas roll sätter fingret på de fattiga ländernas relation till stormakter som Kina, USA och EU. Litteraturen inom området Internationell politik fokuserar på sådana externa faktorerens betydelse. En typ av teori lyfter fram den

globala strukturen och staternas roll i denna, bland annat att det har betydelse hur många ”poler” det finns. Flera forskare har noterat att biståndspolitiken förändrades vid kalla krigets slut eller, med andra ord, att de globala maktrelationerna har betydelse för länderna i Afrika och i andra delar av världen (Williams 2012, Quinn 2016).

Jag har tidigare nämnt hur utrikespolitik och biståndspolitik har flätats samman inom EU och att EU:s strategier både handlar om att stödja de fattiga länderna och att samarbeta med dem. Det finns även inslag av hot och verkställighet, både genom militära insatser och genom krav på att de fattiga länderna ska följa EU:s normer. Trots detta ser sig EU i huvudsak som en hjälpande ”stormakt”. Andra har noterat att exempelvis USA:s biståndspolitik har sin grund i ett annat perspektiv, som del av en renodlad stormaktspolitik (Malacalza 2020).

Det internationella systemets betydelse

Litteraturen inom fältet Internationella relationer (IR) pekar bland annat på maktrelationer, där de stora länderna vill dominera de små. Några versioner (”realismen”) ser stater som makthungriga ”nyttomaximerare” medan andra teorier (”liberalismen”) ser en önskan om samarbete för att komma ur det som annars skulle vara en anarki. Perspektiven används ofta för att analysera USA:s och andra stormakters agerande, medan det är förhållandevis ovanligt att analysera de svagare staternas relation till stormakterna, exempelvis vad de kan göra för att öka sitt handlingsutrymme. Sådana perspektiv har däremot varit vanliga i diskussionen om vad små länder som Sverige kan göra för att öka sitt handlingsutrymme i förhållande till den globala ekonomin (Katzenstein 1985).

Perspektiven används för att analysera relationerna mellan länder i internationella organisationer, men frågan om de fattiga ländernas globala agerande är här bara av intresse som en del i frågan om relationen mellan de nationella ledarna och omvärlden. Jag är intresserad av att förstå situationen för de fattiga ländernas ledare som mottagare av politiska signaler från EU och andra externa parter.

IR-teorierna hjälper till att förstå hur den utrikespolitiska situationen styr eller begränsar vad som är möjligt. Ett exempel utgörs av de små asiatiska länderna Nepal och Bhutan, som är klämda mellan stormakterna Kina och Indien (Ghimire 2021). Dock har de valt olika strategier för att öka sitt manöverutrymme, vilket antyder att andra faktorer än det geopolitiska läget påverkar valet av strategi. IR-litteraturen framhåller att små stater antingen kan ingå en allians med den ena stormakten (Bhutan med Indien) eller försöka balansera de två stormakterna mot varandra (Nepal). Även när det gäller utrikespolitik har det ett värde att göra en analys av interna faktorer. Ledarnas åsikter och värderingar har betydelse, liksom bakomliggande faktorer som styrelseskick, valsystem och hur regeringskanslierna är organiserade och utbildade. Graden av demokrati är intressant.

Resonemanget kan överföras på andra länder, exempelvis i Afrika. Några länder är begränsade genom att sakna kust ("landlocked"). Andra är stora eller har stora naturresurser. Länderna ingår i Afrikanska unionen och regionala handelssamarbeten. De har allianser eller historiska band med olika stormakter. Särskilt Frankrike har starka band med sina forna kolonier. Ryssland och Kina har band till länder som Angola respektive Etiopien. Sverige har band till befrielseörelser.

Christopher Clapham (1996) analyserar situationen för de afrikanska ledarna och pekar på sådant som allianser med stormakter och olika varianter av samarbete i Afrika, med hela Afrika genom AU eller inom regionala sammanslutningar. Det är inte självklart att de fattiga länderna ser sig som partners, eftersom de samtidigt konkurrerar om att få stöd av omvärlden. När de får stöd kan de hamna i en beroendeställning.

För fattiga länders ledare är den svaga ekonomin en begränsande faktor i deras utrikespolitiska agerande. Fattigdomen gör att de kommer i ett underläge gentemot EU och länder som är rikare (ibid). Bristen på resurser kan yttra sig i låg kapacitet att ta fram förslag och svårigheter att närvara vid internationella förhandlingar. En bieffekt skulle kunna vara en stärkt övertygelse att visa sin självständighet. En annan skillnad mot europeiska länder är att de fattiga staterna ofta är svaga i det som kallas suveränitet (ibid). De har inte kontroll och åtnjuter inte auktoritet eller legitimitet på samma sätt. Till en del kan det vara en följd av att ledarna är diktatorer, men det är ändå viktigt att notera att det för med sig konsekvenser i relationen med andra stater, särskilt rika demokratier. Ett yttre tryck kan bidra till att stärka en regim, likväl som att försvaga den.

David A Lake (2009) har sammanfattat situationen i en teori om att små och stora länder befinner sig i en hierarki snarare än en anarki, som var den ursprungliga beskrivningen inom området Internationell politik. I en anarki är det rationellt att försvara sig och att bilda försvarsallianser mot stormakter, däremot inte att bedriva handel eller att inta olika roller ("funktionell differentiering"). I en hierarki är det mer rationellt att stödja varandra och även att samarbeta med en stormakt, bedriva handel och att sträva efter olika roller. Lakes perspektiv kan hjälpa oss att se varför fattiga länder betar sig på annat sätt än vi själva gör.

Andra typer av teorier lyfter fram internationella normer och hur stater dras in i dessa normsystem, vilket jag berörde som en möjlig förklaring till omläggningen av biståndspolitiken. Förekomsten av internationella normsystem är ytterligare en faktor som innebär att den internationella politiken inte har karaktären av anarki. En variant av detta är att lösningar sprids mellan länder, att regeringar härmar vad andra gör. Det har framhållits att detta kan vara en förklaring till varför så många länder i Afrika demokratiserades under 1990-talet (Simmons, Dobbin & Garrett 2008).

Sammanfattningsvis är de externa politiska faktorerna intressanta för att de lyfter fram mottagarländernas relationer till det internationella systemet. Länderna och deras ledare kan befinna sig i situationer som begränsar deras handlingsalternativ och som kräver strategiskt agerande. Visserligen skulle goda resultat i fråga om hållbarhetsmålen kunna stärka ländernas internationella anseende, men andra hänsyn kan gå före. Detta är en dimension som innehåller faktorer som kan gå på tvärs mot de biståndspolitiska ambitionerna och som sällan berörs i analysen av biståndets effekter, men som kan tillföra aspekter i beskrivningen av EU som en global ledare.

Andra bidrag från Internationell politik är sådant som att analysera roller, förväntningar och legitimitet i relationen mellan stater. EU:s inflytande över andra länder kan analyseras som en process av ”europeisering”, som kan ske på flera sätt, genom tvång, normer, socialisering och härmande (Schimmelfennig 2018). En viktig poäng är att relationen mellan givare och mottagare inte bara handlar om pengar, utan även om normer. Relationen kan studeras både med ekonomiska och med sociologiska perspektiv.

6.2 En otydlig relation försvårar samarbetet

En annan faktor som ligger utanför fokuseringen på goda institutioner har att göra med att skapa förtroende i mötet mellan givare och mottagare. Det kan finnas problem med att etablera ett samarbete som är optimalt för båda parter. En analys av situationen kan förklara en del av det som uppfattas som generella problem och i någon mening opassande problem i biståndspolitiken.

Kritiker pekar på sådant som att både mottagare och givare kan ha andra avsikter än de officiella, exempelvis att uppnå fördelar för sig själva (ovan). Ekonomer pekar på dödviktseffekter och undanträngningseffekter (”fungibility”) av stöd, det vill säga att givaren finansierar något som skulle gjorts ändå eller som gör att mottagaren kan använda sina begränsade medel till något annat. Dessa problem är stora i debatten om industripolitik, där motparten ofta är företag med stora tillgångar, men de kan även finnas i relationen med fattiga länders ledare.

Givandets dilemma

Relationen mellan givare och mottagare kan vara svår. För givaren kan det vara svårt att bedöma om mottagaren är ärlig eller korrupt. Kommer diktatorn att fortsätta investera i befolkningens välfärd eller kommer diktatorn att använda mottagarlandets pengar till något annat, till exempel att köpa vapen? En lösning är att ge stödet till organisationer som är oberoende av diktatorn, men det riskerar också att minska trycket på diktatorn att åtgärda befolkningens problem.

En annan situation är om mottagaren blir så beroende av EU att denne blir passiv. Ett allt för stort engagemang från givarnas sida skulle kunna leda till att både viljan och utrymmet att agera blir minimalt hos mottagaren, ett slags ”inlärld hjälplöshet”. På mottagarsidan finns även problemen med regeringar

som ingen lyssnar på och krigsherrar som konkurrerar om att få tillgång till sådant som kan delas ut till anhängarna. Bör EU göra upp med klanledarna istället för med regeringarna, om det är klanledarna (men inte regeringen) som känner press att leverera till allmänheten (klanen)? Det skulle kunna ses som ett slags mekanism för ansvarsutkrävande från lokalbefolkningens sida.

För nationella och lokala ledare kan det finnas det en frestelse att utnyttja bistånd för egen vinning. Mikkel Funder, Carol Mweemba och Imasiku Nyambe beskriver hur genomförandet av FN:s hållbarhetsmål blivit ett instrument i de lokala politikernas maktkamp (Funder, Mweemba & Nyambe 2018). Lokala ledare kan ha intresse att berika sig själva och sina anhängare, även genom att roffa åt sig biståndsmedel. I en korrupt miljö kan det vara irrationellt att motsätta sig korruption.

Det kan också vara svårt för mottagaren att veta om givaren (EU) är ärlig och har långsiktiga intentioner eller om givaren i första hand vill uppnå snabba resultat. Kommer givaren att stå fast vid sina löften över en rimlig tid? Kommer flera givare att samordna sig eller kommer de att ställa motstridiga krav för sina insatser (exempelvis genom olika indikatorer för uppföljning)? De samordningsproblem som diskuterats ovan kan ses som trovärdighetsproblem ur mottagarens perspektiv.

Båda parter kan påverka hur de själva uppfattas, men om osäkerheten är stor så hamnar de i ett dilemma, där de måste välja mellan att lita på den andre eller att agera så att de egna riskerna minimeras. Med en teknisk term föreligger en informationsasymmetri mellan parterna i det att de inte känner till varandras verkliga intentioner. Situationen (relationen) försvårar då ett långsiktigt samarbete.

Den beskrivna situationen kallas "fångarnas dilemma" i den spelteoretiska litteraturen som analyserar relationer mellan parter som antas vara rationella nyttomaximerare. Det är en generell litteratur om alla typer av förhandlings-situationer. Forskare som Robert Bates använder den för att förklara hur krigsherrar och andra personer agerar (Bates 2008). Implikationen är att parterna bör anstränga sig på olika sätt för att bygga ett förtroende som kan ligga till grund för ett långsiktigt utbyte. De måste anstränga sig att visa sig långsiktigt pålitliga.

Tabell 3 Relationen mellan givare och mottagare som "fångarnas dilemma"

	Givaren samarbetar (altruist)	Givaren samarbetar ej (egoist)
Mottagaren samarbetar (altruist)	Omfattande samarbete (3,3)	Givaren utnyttjar mottagaren (1,4)
Mottagaren samarbetar ej (egoist)	Mottagaren utnyttjar givaren (4,1)	Inget eller dåligt samarbete (2,2)

I tabellen beskrivs en starkt förenklad situation, där två aktörer har att välja mellan att samarbeta eller att inte samarbeta. Det antas att deras handlingsval påverkar utfallet både för dem själva och för den andre, vilket visas med siffrorna. Utfallet (4,1) betyder att mottagaren får sitt bästa utfall (4) och givaren sitt sämsta (1). Det beskriver en situation där givaren samarbetar genom att ge något som ska bidra till utveckling, samtidigt som mottagaren inte samarbetar, det vill säga använder gåvan till något annat. Den omvända situationen (1,4) beskriver en situation där mottagaren samarbetar ("bjuder till"), men blir utnyttjad av en givare som inte samarbetar, till exempel genom ett dåligt organiserat bistånd.

De mest intressanta utfallen är de som återstår. (2,2) är situationen där ingen samarbetar. Ingen blir lurad, men resultatet blir inte heller så bra. (2) är det näst sämsta utfallet för båda. Här skulle det kunna vara något slags "slentrianstöd" som inte ger några större spridningseffekter. Mest intressant är att rationella aktörer hamnar i (2,2) när de inser att de kan bli lurade i (1,4) och (4,1). Handlingsalternativet "samarbeta ej" är alltid bättre än "samarbeta", oavsett vad den andre gör. Aktören får (4) eller (2), vilket är bättre än (3) respektive (1). Situationen är densamma för båda parterna.

Kärnan i "fångarnas dilemma" är just skrällen för att bli utnyttjad utan möjlighet att ge igen, vilket leder aktörerna till (2,2). Samtidigt finns det ett bättre utfall för båda i (3,3), men som bara kan nås om de litar på att de inte kommer att bli utnyttjade. De måste stå emot lockelsen att lura den andre och skrällen att bli utnyttjad. Vinsten för båda förutsätter förtroende och långsiktighet i relationen.

De som använder spelteori framhåller att den förenklade beskrivningen fångar logiken i en mängd situationer där det är svårt för aktörer att samarbeta eftersom det finns en frestelse att lura varandra. Med en teknisk formulering handlar det om att det som är rationellt för individerna var för sig inte är rationellt för gruppen. De två aktörerna i exemplet skulle kunna nå ett bättre utfall genom ett gemensamt beslut. Andra har utvecklat modellen till att innefatta normer, som ett val mellan att handla "rationellt" (nyttoinriktat) eller normbaserat (Kratochvil & Tulmets 2018).

Inom biståndspolitik har spelmodellen använts bland annat för att analysera mottagarnas problem att hantera dåliga givare. Lyndsey Whitfield har utvecklat den rationalistiska modellen i flera steg och använder den som grund för att förstå afrikanska länders strategier för att hantera givare (Whitfield 2009). Tilläggen handlar bland annat om att aktörernas förväntningar formas av deras erfarenheter och hur det övergripande biståndssystemet är konstruerat. "Spelsituationen" mellan givare och mottagare blir mer komplicerad men också mer verklighetstrogen när normer och andra faktorer påverkar aktörerna.

Dilemmat hör till en rationalistisk forskningstradition som kritiserats för att perspektivet blir självuppfyllande. Man kan uppfatta att modellen sänder

budskapet att alla givare och mottagare är cyniska eller att det rationella är att agera som cyniker för att inte bli utnyttjad (Ellis & Thompsson 1997). I linje med detta hävdar exempelvis konstruktivister att det är intressantare att studera vad som gör att individer uppfattar sig vara i den här situationen, eftersom det är den kortsiktiga rationaliteten (egoismen) som skapar problemen. En utväg är att understödja mer altruistiska värderingar, till exempel att det är bra att lita på andra och att samarbeta, vilket underlättar för parterna att samarbeta under goda omständigheter. Whitfields modell är en hybridmodell som hanterar detta.

Elinor Ostrom undersöker hur samarbete kan uppstå under spelets omständigheter (Ostrom 1990, Shivakumar 2005), där en tidsdimension förändrar spelets karaktär. Aktörerna kan då välja det som kallas ett villkorligt samarbete, att tills vidare lita på den andre. Långsiktigt rationella egoister kan i praktiken anamma ett altruistiskt beteende så länge det fungerar. I en konflikt kan det handla om att få krigsherrarna att se sina långsiktiga intressen, exempelvis att fred öppnar för en bättre levnadsstandard för familjen, än fortsatt konflikt och att kortsiktigt roffa åt sig favörer (Bates 2008). Kvinnor anses vara bättre på att välja långsiktiga strategier, vilket har lett till förslag om att inkludera kvinnor i förhandlingar i manliga miljöer, en del i en ”feministisk utrikespolitik” (Thomson 2020, 430). I debatten om fredsbevarande insatser har Jaroslav Tir och Johannes Karreth (2018) föreslagit att ansvaret borde läggas på dem om har störst intresse att bevara freden: internationella organisationer.

Parternas otydlighet

Här är poängen att det finns risker inbyggda i relationen, som EU och andra givare behöver hantera. Jag nämnde tidigare att EU har flera relationer med mottagarna, att EU vill samarbeta globalt med länderna i Afrika, samtidigt som EU vill ge pengar och (till en del) ställa krav. Medlemsstaterna vill både göra affärer med fattiga länder och få dem att anamma vår syn på demokrati och mänskliga rättigheter. Dessutom består EU av en mängd aktörer. EU-delegationerna är en av flera parter på EU-sidan. Otydlighet kan förvill motparten och få denne att välja något annat än ett rent samarbete. Mottagaren kan även utnyttja oenighet på EU-sidan. Detta har bland annat lett till en debatt om huruvida biståndet ska ges förutsättningslöst eller som en belöning för beteenden som givaren anser är önskvärda, vilket är en del av en generell debatt om incitament.

EU:s otydlighet som givare kan ha att göra med blandade motiv. Officiellt är biståndspolitiken en altruistisk politik, men det kan finnas egoistiska motiv, som att gynna exportindustrin eller att locka altruistiska väljare på hemmaplan. De ekonomiska motiven kan vara baserade på uppfattningen att de ska leda till ömsesidig nytta. Detsamma gäller samarbetet inom miljöpolitiken. Säkerhetspolitiken kan vara både altruistisk och egoistisk. En stor diskussion handlar om att EU:s utrikespolitiska perspektiv riskerar att flytta fokus från den fattiga befolkningens situation, som var biståndspolitikens signum. Detta visar att nyanserna i motiven kan vara viktiga för att lägga en grund för ett förtroendefullt samarbete.

Svårigheterna att utforma en fungerande biståndspolitik är ett annat problem som kan leda till ”rituell” politik som följer dominerande idéer för att undvika kritik. Det gör det svårt att anpassa insatserna efter den specifika situationen i varje mottagarland, att ”spela med en följsam strategi”.

Det tidigare nämnda ”statsbyggarens dilemma” efter en intervention, som i Afghanistan eller Irak, kan tolkas som ett spel mellan tre parter, där den utsedda regeringen försöker vinna förtroende både från stormakten (ofta USA) och från befolkningen. Dilemmat ligger i att kraven är motstridiga. Folket har svårt att ha förtroende för en person som stormakten har valt ut, samtidigt som stormakten skulle ha svårt att ha förtroende för en person som folket har valt genom fria val (Lake 2016).

För en utomstående, som EU eller Sverige, är det svårt att påverka utvecklingen på ett sätt som är ”lagom” och som accepteras av lokalbefolkningen. Det finns ett generellt problem i alla situationer där en part ska påverka en annan part att förändra sig. I värsta fall skapar den externa hjälpen nya beroenden och bidrar till att konservera befintliga maktstrukturer.

6.3 Konkurrensen med Kina

Kina och andra länder försöker påverka utvecklingen i fattiga länder. Därför är det viktigt att förstå vad de gör och vilka implikationer det har för EU:s ambitioner att påverka för att uppnå FN:s hållbarhetsmål. Problemet handlar om fler länder utanför OECD som inte har anslutit sig till de principer för utvecklingsbistånd som upprätthålls där, särskilt Ryssland, men även muslimska länder som Saudiarabien och Iran (Babayán & Risse 2015).

Det har funnits en viss rivalitet mellan internationella givare tidigare, men det nya är att flera länder utanför OECD har vuxit sig ekonomiskt starka och knyter band med exempelvis länderna i Afrika. Ett begrepp är syd-syd-relationer. Problemet är om de motarbetar EU:s mål och/eller värderingar.

Det är i första hand en utrikespolitisk fråga om hur EU bör förhålla sig till Kina och de övriga. Biståndspolitikerna kan dras in och bli en bricka i en maktkamp. Men det går även att se detta som en biståndspolitik fråga, nämligen om hur starkt EU bör driva sina egna värderingar. Konkurrensen från Kina kan kräva att EU blir en mer aktiv aktör för sina värderingar. Den tidiga diskussionen om EU som en värderingsbaserad stormakt såg EU som en nästan passiv aktör, vilket är problematiskt om andra konkurrerar med EU.

Å andra sidan kan ett mer aktivt motstånd mot Kina och andra konkurrerande givare leda till större krav på konsekvens i det egna beteendet. Kan och bör EU vara en pragmatisk försvarare av värderingar, som anpassar sig efter situationen? Kan och bör sådan anpassning även innefatta åtgärder som bryter mot det vi vill försvara, exempelvis genom samarbete med odemokratiska ledare? En inställning

är att ”ändamålen helgar medlen”. En annan syn är att EU:s mål komprometteras om EU kompromissar.

Vad gör Kina?

Kinas roll i Afrika är till en del knutet till investeringar i företag. En fråga är därför hur dessa investeringar bidrar till den ekonomiska omställningen. Ett forskningsprogram inom brittiska ODI fann att de kinesiska investeringarna skapade jobb och bidrog till kompetensutveckling hos den lokala arbetskraften (Calabrese & Tang 2020). En annan iakttagelse var att dessa investeringar ofta gjordes i företag som riktade sig till den afrikanska marknaden snarare än till internationell export. Handeln med Kina har, enligt författarna, haft både positiva och negativa effekter på det afrikanska näringslivet (ibid).

Mycket av debatten har handlat om Kinas politiska inflytande i Afrika, ifall det ekonomiska inflytandet gör att Kina framstår som ett attraktivt alternativ till europeiskt inflytande. Kina ger bistånd, men en stor del av Kinas insatser sker genom lån till de fattiga länderna. För mottagarna handlar det både om att det finns fler ”givare” att vända sig till, vilket ger större handlingsutrymme, och ökade risker att bli beroende. De hårdare kinesiska lånevillkoren försvårar även för långivare i väst som vill skriva av de fattiga ländernas skulder, eftersom det finns en risk att det i praktiken blir Kina som gör den ekonomiska vinsten. Problemen bottnar i att Kina inte följer riktlinjerna inom OECD.

Diskussionen har till stor del handlat om att jämföra makt och inflytande på ett övergripande plan. Kina agerar som en stormakt genom sina investeringar och genom sin militära uppbyggnad. En del av hoten sker i det fördolda, som när Kina investerar i IT-infrastruktur i fattiga länder. En annan del är att Kina till en del står för konkurrerande värderingar som undergräver ”den liberala världsordningen” som byggts upp av västländerna. Det är dock oklart hur mycket de påverkar andra länder. Även EU försöker bygga sitt inflytande på värderingar. Det är också oklart hur konkurrensen bör mötas i de fattiga länderna eller i internationella organisationer. De kinesiska intentionerna är otydliga, men man bör nog tillägga att även EU är otydlig gentemot de fattiga länderna (ovan).

På den övergripande nivån är det svårt att mäta inflytande på andra sätt än genom de ekonomiska och militära resurser som satsas av olika parter. Problemet är att det inte ger någon djupare kunskap om hur de fattiga länderna värderar ”erbjudandena” eller hur de fattar sina beslut. Ett alternativ är därför att knyta an till forskningen om hur auktoritära stater fungerar, eftersom merparten av de fattiga länderna är just auktoritärt styrda.

Autokraternas överlevnadsstrategier mellan EU och Kina

Det har vuxit fram en litteratur om hur auktoritära regimer fungerar och vad som gör att de kan behålla makten. Sedan tidigare finns det litteratur om hur och

när demokrati växer fram. Ett tema i forskningen är att auktoritära ledare har överlevnadsstrategier (Hackenesch 2018). De gör överenskommelser med andra länder (givare) som ligger i linje med strategierna, vilket därmed ger en förklaring till beteendet. Konkurrenten mellan EU och Kina blir då en trepartsrelation, med fokus på hur den tredje parten (det fattiga landet) värderar situationen. Analysen blir särskilt intressant om den kan förklara varför fattiga länder betar sig på olika sätt.

Christine Hackenesch (2018) har gjort en ambitiös jämförelse av hur EU och Kina lyckas påverka tre afrikanska länder: Rwanda, Etiopien och Angola. De tre har likartade auktoritära regimer men har olika inställning till EU:s demokratistöd. Rwanda har ökat sitt redan tidigare omfattande samarbete med EU. Etiopien samarbetar på en lägre nivå och har hållit sig där, medan Angola, som samarbetade minst, har minskat sitt samarbete och är i stort opåverkat av EU. Följdfrågan är vilka faktorer som kan förklara skillnaden i attityd till EU och till alternativt samarbete med Kina.

Litteraturen om auktoritära stater analyserar bland annat vad som ökar eller minskar intresset hos auktoritära ledare att ta emot olika former av stöd (Hackenesch 2018, 38). Ett exempel gäller stöd för att utveckla den offentliga verksamheten (förvaltningen/byråkratin). Om ledaren har ett intresse att utveckla statsmakten som redskap att uppnå ekonomisk utveckling och att lösa samhällsproblem, i linje med de goda strategierna ovan, så tar ledaren gärna emot stöd som bidrar till detta. Om ledaren däremot använder statsmakten som ett instrument för att dela ut belöningar till sina anhängare, för att behålla makten, så blir sådant stöd ett problem snarare än en tillgång. På liknande sätt kan man resonera kring stöd till att genomföra val eller öppna upp för en friare debatt. Bara om dessa åtgärder bidrar till att stärka härskarens överlevnad, så kommer denne att ta emot sådant stöd. "På köpet" får ledaren ett gott internationellt anseende, som en reforminriktad ledare (ibid).

Till ledarens kalkyl hör även överväganden om vad allmänt stöd från EU, Kina och andra har för betydelse. Annat stöd från EU kan väga upp negativa effekter av det specifika stödet. På liknande sätt kan stöd från Kina väga upp uteblivet stöd från EU. Kina kan delvis ha samma intressen som EU, exempelvis om man ser korruptionsbekämpning som ett sätt att öka värdet av sina investeringar. Kina kan även tillhandahålla stöd till utveckling av de auktoritära ledarnas styrande partier, utifrån sina egna erfarenheter (ibid, 46).

Resonemanget är generellt, men slutsatserna blir olika för ledare i olika länder, beroende på situationen i stort. Angola har stora oljetillgångar och har därmed "råd" att avstå från stöd från EU och Kina. Demokratistöd skulle försvåra ledarnas överlevnad. Rwanda och Etiopien har ingen olja och liknar varandra mer, men Rwandas inbördeskrig har bidragit till ett intresse att hålla staten neutral och välfungerande. Det intresset är svagare i Etiopien och båda länderna

har inslag av att makten utövas genom dominerande partier. Det sistnämnda skulle kunna göra dem intresserade av samarbete med Kina. Hoten från den politiska oppositionen har sett olika ut, vilket har lett till olika samarbeten med EU och mer samarbete för Rwanda än för Etiopien (ibid, 194ff).

Hackenesch visar att EU började med likartade strategier i de tre länderna men differentierade strategierna över tid. Hon menar dock att det inte är strategierna i sig som förklarar påverkan. Det går inte att förklara utfallet utan att beakta interna faktorer i de tre mottagarländerna (ibid, 197). Resonemanget är förenklat här, men det antyder att det är viktigt att förstå mottagarens situation för att utforma ett effektivt demokratistöd. Enligt Hackenesch har EU vid flera tillfällen missat att anpassa sina strategier efter situationen i mottagarländerna (ibid, 204).

Resonemanget visar också att Kinas inflytande påverkas av åtminstone delvis samma faktorer. Omfattningen av de ekonomiska relationerna varierar (större med Angola och Etiopien), liksom stödet till instrumenten för maktutövning. Det är bara det etiopiska statsbärande partiet som får stöd från Kina, vilket har att göra med att de står nära varandra politiskt och historiskt. Därför blir Etiopien intressant som det land där närvaron av Kina skulle kunna leda till ett minskat inflytande från EU, men så har inte skett. Hackenesch slutsats är att ökat inflytande från Kina inte automatiskt leder till minskat inflytande från EU (ibid, 209, 219).

Man får komma ihåg att det här är en begränsad undersökning, även om en negativ slutsats i fallet Etiopien har betydelse, eftersom det är ett land där man skulle förvänta sig att EU tappar inflytande när Kina ökar sitt. Ett inflytande från Kina skulle dock kunna bygga på andra påverkansmekanismer eller på omständigheter som har ändrats sedan undersökningen gjordes.

Sammanfattningsvis är situationen mer komplicerad än den ser ut. Konkurrensen från Kina och andra givare utanför OECD riskerar att överdrivas, samtidigt som EU tvingas ompröva sina strategier och relationer till de fattiga länderna. Jag har tidigare nämnt att Maurizio Carbone såg Kina som ett svepskäl för EU att utöva stormaktsambitioner i Afrika (Carbone 2011), men också att EU:s nya Afrikastrategi har som uttalad ambition att ha en mer jämbördig relation med de afrikanska länderna (EU 2020).

6.4 Sammanfattning och reflektioner

Jag började analysen i det förra kapitlet med att konstatera att de fattiga länderna generellt vill uppnå FN:s hållbarhetsmål men har stora problem att klara av det. FN:s hållbarhetsmål och EU:s biståndspolitiska strategi är fokuserade på fem teman som börjar med bokstaven ”p”, vilket kan ses som en strategi fokuserad på att skapa goda institutioner för utveckling i de fattiga länderna. Strategin ligger i linje med modern forskning men är inte den enda möjliga. Den jämfördes med en mer direkt och centraliserad strategi. Kina kan vara lockande som exempel på

en framgångsrik centralistisk strategi men skillnaderna i förutsättningar mellan Kina och länderna i exempelvis Afrika är stora.

En översikt över hinder för ekonomisk och politisk utveckling i de fattiga länderna gav en bakgrund till problemet och pekade på en mängd faktorer som skulle kunna stå i fokus för EU:s insatser.

Därefter diskuterade jag i det här kapitlet kompletterande faktorer på makro- och mikronivå, i det internationella systemet och i relationen mellan givare och mottagare. Detta utvecklades sedan till en analys av relationen mellan tre parter: givare, mottagare och Kina, som exempel på en givare med andra målsättningar än EU. En allians med Kina kan vara lockande för den ledare som vill undvika beroende av EU eller USA.

På ett allmänt plan är EU mer attraktivt ju mindre krävande ett samarbete är. Samtidigt finns det ett trovärdighetsproblem inbyggt i EU:s demokratibistånd, som ytterst syftar till att förändra de fattiga ländernas politiska system. Ledarnas överlevnadsstrategier är en nyckel till att förstå relationen mellan EU, Kina och de fattiga länderna. En implikation är att EU bör anpassa sina erbjudanden till den specifika situationen i varje land. En preliminär bedömning är att EU ofta är mer attraktivt än Kina och att Kinas ekonomiska engagemang i de fattiga länderna inte förändrar detta.

EU:s Afrikastrategi illustrerar den otydlighet som uppstår när politikområdenas önskade relation till mottagarländerna varierar mellan ”givare”, ”kompis” och ”kravställare”. En annan otydlighet uppstår när medlemsstaterna agerar på andra sätt än EU-gemensamt, exempelvis skillnaden mellan EU:s och Sveriges mer altruistiska hållning i förhållande till Frankrikes mer drivande inställning till sina forna kolonier (Le Monde diplomatique 2019). Resonemanget pekar mot att EU behöver vara tydligare i sina intentioner gentemot de fattiga länderna. Däremot är det inte säkert att EU behöver vara samstämmigt (samordnat) över politikområden eller mellan medlemsstaterna. Detta är en nyckelfråga för EU:s biståndspolitik.

7 Slutsatser och rekommendationer

De föregående fem kapitlen har beskrivit hur EU:s biståndspolitik har vuxit fram över tid, hur den är utformad och vilka faktorer som påverkar utvecklingen i de fattiga länderna samt relationen till Kina. Analysen har pekat på interna spänningar mellan olika politikområden (särskilt mellan en snävare biståndspolitik och en bredare utrikespolitik), mellan medlemsstater och mellan olika sätt att se på de fattiga ländernas problem och tänkbara åtgärder från EU:s sida. Med Kinas agerande har biståndspolitiken tydligare dragits in i en dragkamp om inflytande i de fattiga länderna. I det följande pekar jag på slutsatser för den europeiska politiken.

7.1 Nuläget

Ambitionen att utrota fattigdom och att hjälpa fattiga länder att uppnå FN:s hållbarhetsmål är mycket ambitiösa mål som förutsätter radikala förändringar i de fattiga länderna, både vad gäller deras ekonomiska och politiska system. EU gör mycket omfattande insatser som är inriktade på alla de fem teman som FN använder för att sammanfatta arbetet med målen. Trots detta är det otydligt hur EU:s strategier ser ut. I de övergripande dokumenten förs ingen sammanhängande diskussion om mål och medel. Detta gör det svårt att diskutera och utveckla de antaganden som görs. Kopplingen till befintlig forskning är otydlig.

Mycket av strategiarbetet och anpassningen till omständigheterna i mottagarländerna sker lokalt genom EU-delegationerna, som bara kort har berörts här. Den studie som gjordes av planeringsprocessen 2015 vittnar om att det fanns stora problem att samordna och anpassa strategierna efter omständigheterna. Några av iakttagelserna handlade om låg analytisk kapacitet och ett byråkratiskt arbetssätt.

Den övergripande strategin har varit att samordna insatser över politikområden och mellan medlemsstaterna samt med mottagarna. I praktiken har ambitionen varit att styra från centrum, att skapa en sammanhållen organisation med stor likformighet och generella lösningar. Den alternativa strategin som Delputte och Orbie förespråkar (ovan), är att EU borde bli mer av ett forum för lärande och diskussion mellan inblandade aktörer, det vill säga ägna sig mer åt samordning nerifrån än uppifrån.

Delputte och Orbie sätter fingret på en svag punkt i EU:s biståndspolitik, vilket samtidigt är en fråga av stort principiellt intresse. Kan en organisation som EU bejaka intern olikhet utan att slitas sönder? Är en mjukare styrning möjlig i en löst sammansatt europeisk organisation? Blir det lättare eller svårare att styra en massiv

insats genom att tillåta större anpassning till de lokala förutsättningarna och/eller till individuella medlemsstaters önskemål? Detta är klassiska frågor om balansen mellan centrum och periferi i debatten om flernivåstyre (Fabbrini 2007).

Sarah Delpitte och Jan Orbie framför flera argument av olika karaktär mot centralstyrningen. Ett är att samordning i Bryssel blir för generell och tar för liten hänsyn till kontexten i de olika mottagarländerna, vilket blir ett slags maktutövning från EU:s sida (Delpitte & Orbie 2020, 150f). Ett annat argument är att samordningen inom EU blir ”teknokratisk” (opolitisk) och bortser från skillnaderna i perspektiv mellan medlemsstaterna, som kan vara både relevanta och utvecklande. Ett tredje argument är att samordning på den europeiska nivån hindrar samordning mellan likasinnade länder och även den samordning som borde ske på den globala nivån (ibid, 152f). Mycket talar för att detta är invändningar som är värda att ta på allvar i den fortsatta utvecklingen av en integrerad europeisk bistånds- och utrikespolitik.

En slutsats av resonemanget är att EU är en mångfacetterad och komplex aktör i biståndspolitiken och att EU måste fortsätta vara det.

7.2 Sveriges roll

Förenklat har politiken utvecklats i minst två steg. Under 1990-talet växte det fram ett fokus på fattigdomsbekämpning, i linje med svensk inställning. Därefter har utrikespolitiken (inklusive säkerhetspolitiken) fått en allt mer dominerande roll, vilket har breddat instrumenten för att uppnå mål som får anses vara gemensamma för politikområdena. I detta skede gjordes samtidiga reformeringar av den globala och den europeiska politiken. I nutid har begreppet geopolitik slagit igenom, som ett svar på Kinas framväxt och USA:s tillbakadragande från sin ledarroll i internationella organisationer och i exempelvis Afghanistan.

Händelseutvecklingen och uttalanden från inblandade aktörer tyder på att Sverige spelar en viktig roll som förespråkare av en mer altruistisk hållning i utrikes- och biståndspolitiken. Däremot tycks den stora omläggningen efter millennieskiftet snarare vara ett resultat av Tony Blairs agerande. Riktningen var i huvudsak densamma och i båda fallen har det handlat om att få med stora men mer otydliga länder som Frankrike och Tyskland.

Implikationen för Sverige i ett EU utan Storbritannien är att fortsätta påverka de större länderna och att samarbeta med Storbritannien, som kan fortsätta spela en viktig roll globalt. Ett intryck från samtal med intervjupersoner är att Storbritannien har byggt sin starka position på sin omfattande erfarenhet till följd av kolonialismen och sin stora analyskapacitet. Ett inslag i den brittiska politiken har varit att stödja mångfald inom universitetsforskningen, med många akademiska miljöer som har producerat kunskap med stor policyrelevans. Det har sagts att den analytiska miljön i Bryssel kring dessa frågor är snävare och domineras av tankesmedjor med ett mer kortsiktigt fokus.

En implikation är att SIDA och UD bör samarbeta mer med akademiska miljöer och kring bredare frågor som kan utveckla de svenska och europeiska insatserna. Perspektivet bör vara hur EU kan bli en starkare aktör i det globala systemet, särskilt om EU har ambitionen att påverka och styra politiken.

Slutsatsen är att Sverige spelar en viktig roll inom EU och att Sverige bör fortsätta samarbeta med liksinnade länder ("like-minded countries"), inklusive Storbritannien, som har varit en viktig ledare inom den europeiska biståndspolitiken.

7.3 Framtiden

De fattiga länderna vill uppnå FN:s hållbarhetsmål ("Agenda 2030"), men de har långt kvar till måluppfyllelsen. I värsta fall kommer det i framtiden att resas krav på ingrepp i dessa länder för att hantera deras miljöproblem. Synen på sådan intervention kan förändras om de fattiga länderna ses som "det sista hindret" för att uppnå hållbarhetsmålen.

Forskningen ger motstridiga råd. Under vissa omständigheter kan en centralistisk strategi fungera, men dagens fattiga länder saknar en välfungerande statsapparat för att genomföra en sådan politik. Odemokratiska ledare och "neopatrimoniella" styrsystem utgör betydande hinder. Omvärlden behöver stimulera både ekonomisk och politisk förändring, utan att egentligen veta hur dessa påverkar varandra. Detta pekar mot fortsatt demokratistöd, stöd till "pockets of effectiveness", men också utökad handel, som ger ledarna incitament att göra sina länder attraktiva för internationella investerare.

Komplexiteten i det som ska göras talar för lokalt anpassade strategier som omprövas löpande, gärna i ljuset av aktuell forskning. Med ett modernt begrepp utgör relationen mellan fattiga och rika länder ett komplext system, där många faktorer påverkar utfallet. Det är svårt att sammanföra alla erfarenheter till säkra råd till de specifika aktörerna. Det är en situation som talar för en vetenskaplig metod, där situationer jämförs i syfte att ringa in orsakssambanden.

En följdfråga är om det finns kapacitet inom biståndsorganisationer att arbeta så. Det finns en risk att kravet på att hantera information ökar istället för att minska (Shivakumar 2005). Ett sätt att minska kravet på tillgänglig information skulle kunna vara att se stödsatserna som ett slags investeringsportföljer. Samtidigt har det – ur europeiskt perspektiv – ett egenvärde att stödja demokrati, rättsstat och marknadsekonomi. Korruption och godtycklig maktutövning är stora problem, inklusive privilegier och undantag som görs för utländska företag. Detta visar behovet att förstå och hantera hybridregimer så att de fortsätter utvecklas.

Dagens dominerande perspektiv är ett institutionellt perspektiv, där goda spelregler för ekonomi och politik står i centrum. En faktor utanför modellen handlar om de fattiga ländernas relation till det internationella systemet och

utrikespolitikens betydelse i vissa situationer. En annan faktor, som är mer kontroversiell, handlar om beroendet mellan givare och mottagare. Den första implicerar ett större intresse för geopolitik medan den andra implicerar ett större behov av entydighet och trovärdighet. Otydligheten i blandningen av altruistiska och egoistiska motiv i EU:s relation med de fattiga länderna är ett problem. Utvägen kan vara det som EU redan har inlett i form av en mer jämbördig relation med fattiga länder. Ömsesidiga vinster kan vara en starkare grund för samarbete än att en ska hjälpa den andre.

Kina och andra länder försöker påverka utvecklingen i fattiga länder. Därför är det viktigt att förstå vad de gör och vilka implikationer det har för EU:s ambitioner att påverka för att uppnå FN:s hållbarhetsmål. Det är i första hand en utrikespolitisk fråga, om hur EU bör förhålla sig till Kina och de övriga. Biståndspolitiken kan dras in och bli en bricka i en maktkamp. Men det går även att se detta som en biståndspolitisk fråga, nämligen om hur starkt EU bör driva sina egna värderingar. Konkurrensen från Kina kan kräva att EU blir en mer aktiv aktör för sina värderingar.

Ett sätt att förstå hur Kina kan utöva inflytande är att fokusera på mottagarnas situation. Autokraternas överlevnadsstrategier ger en grund för att analysera hur de förhåller sig till stöd från EU och Kina. En implikation av resonemanget är att EU bör anpassa sina erbjudanden till den specifika situationen i varje land. En preliminär bedömning är att EU ofta är mer attraktivt än Kina och att Kinas ekonomiska engagemang i de fattiga länderna inte förändrar detta. Det kan inte uteslutas att Kina – och särskilt dess styrande parti – har långtgående ambitioner om att påverka utvecklingen i världen, men analysen behöver handla mer om hur det kinesiska och europeiska agerandet uppfattas och påverkar i den lokala kontexten.

Här blir slutsatsen att EU bör artikulera sin strategi tydligare och bidra till en övergripande diskussion om vilka insatser som fungerar i förhållande till hinder och drivkrafter i de fattiga länderna och i den globala politiken. Trovärdigheten kräver samstämmighet mellan EU:s insatser inom olika områden, men en större variation mellan medlemsstaternas insatser kan vara värdefullt för ett långsiktigt lärande om insatsernas effekter.

Bilaga: Perspektiv på EU:s historiska utveckling

Översikten över förklaringar till EU:s politikutveckling i kapitel 2 har berört flera perspektiv i forskningen, vilket kan förtydligas ytterligare. Ett vanligt perspektiv ser politiken som en målinriktad sökprocess eller läroprocess, ett experimenterande med de redskap som finns tillgängliga. Aktörerna gör det bästa möjliga av situationen men försöker även ändra spelreglerna så att de kan bedriva en bättre politik i framtiden. Det är särskilt rimligt att se utrikespolitikens framväxt på ett sådant sätt, som ett experimenterande med de tillgängliga instrumenten och därpå följande utökning av politikens ambitioner (Smith 2004, 2017). För biståndspolitiken handlar det snarare om en etablerad politik som byter inriktning under perioden och som blir en del av utrikespolitiken. Båda de identifierade förändringarna förefaller vara resultat av mer typiska politiska processer, även om det finns inslag av en sökprocess även i biståndspolitiken.

För att det ska vara rimligt att kalla den historiska utvecklingen en sökprocess eller läroprocess, bör det ha funnits en diskussion om målsättningar och handlingsalternativ, men har det funnits en sådan diskussion? Policydokumenten tyder på en intern debatt och ständigt justerade perspektiv i biståndspolitiken. Samtidigt har en av de starkaste principerna varit kravet på samordning, med inriktning på att medlemsstaterna ska inordna sig i ett gemensamt maskineri, snarare än att bejaka olikheter och experimentellt lärande (jfr Delputte & Orbie 2020, 155).

En risk med att prata om en sökprocess eller lärande är att all förändring automatiskt ses som förbättring. Det finns en risk att historieskrivningen blir ”teleologisk”, att vi utgår från hur dagens politik ser ut och letar faktorer i historien som pekar mot att vi hamnade just här. Risken är då att man överskattar rationaliteten i utvecklingen och underskattar de alternativa vägar som utvecklingen kunde tagit. Alternativet är att visa processen som ledde fram till dagens situation, som ett förhandlingsspel eller som ett oplanerat utfall av samverkande faktorer.

Förhandlingarna mellan medlemsstaterna i rådet och mellan politikområdena inom EU är centrala för att förstå hur EU utvecklas. Inom EU har vägvalen ofta kokat ner till en fråga om att föra frågor till den europeiska nivån eller behålla dem nationellt. Frågan om vad som bäst hanteras gemensamt har inget entydigt svar men har stått i centrum för EU:s utveckling sedan starten. Detta gäller utrikespolitiken, men inte handel eller bistånd, som funnits från början. Däremot har de senare utvecklats till form och innehåll. Den ökade centraliseringen (”europeiseringen”) av biståndspolitiken, som diskuterats ovan, är exempel på att rollfördelningen mellan EU och medlemsstaterna har ändrats.

Två perspektiv

I den generella debatten om europeisk integration finns två dominerande perspektiv på hur det går till när medlemsstaterna enas om nya fördrag som ändrar EU:s befogenheter (Wiener, Börzel & Risse 2019). Det ena – ”intergovernmentalismen” – hävdar att integrationen drivs fram av medlemsstaterna själva, därför att de finner det rationellt att överlåta befogenheter till Bryssel. Det andra perspektivet – ”neofunktionalismen” – pekar på att medlemsstaterna befinner sig i en situation där det som redan är överstatligt (inklusive kommissionen och domstolen) gör det naturligt att fortsätta lösa fler problem gemensamt. Det sistnämnda kan beskrivas som ett spår eller ett slags självgående process som gör det svårt för medlemsstaterna att stå emot centraliseringen.

De mer detaljerade teorierna om att integrationen drivs nerifrån, genom beslut av medlemsstaterna, pekar på staternas intresse av att samarbeta för att uppnå fördelar som en större marknad eller en större roll i världen (ibid). Det finns dessutom en önskan att den egna politiken ska bli EU:s gemensamma politik (ibid). Mer cyniska perspektiv lyfter fram ”flykten från ansvar”, att svåra beslut flyttas bort från nationalstaterna (ibid). Det sista är mindre troligt när det gäller biståndspolitiken, eftersom den nationella politiken bedrivs parallellt med den europeiska.

En variant lyfter fram samverkansprocessen i Bryssel, där medlemsstaterna utvecklar förståelse för varandras perspektiv, vilket under goda omständigheter leder till samsyn. Det finns en spänning i de flesta förhandlingssituationer mellan att bevaka sina egna intressen och att artikulera gemensamma intressen, att hitta vinna-vinna-lösningar. Tillspetsat har förhandlarna dubbla roller (nationell representant respektive europeisk beslutsfattare) som balanseras mot varandra och som kan leda till att man hittar gemensamma intressen och nya ståndpunkter (Checkel 2007). Intressant nog finns det även exempel på att rådet (HRVP) kringgår beslutsförsamlingen i Bryssel och för dialog direkt med medlemsstaternas utrikesdepartement i förhoppningen att det ska gynna ett gemensamt europeiskt perspektiv. Detta var nyckeln till enighet om den globala strategin 2016 (Morillas 2019).

Andra perspektiv – ”konstruktivismen” – lyfter fram bakomliggande idéer och normer, hur dessa ändrar aktörernas bild av vad som är en lämplig politik. Influenserna kan komma inifrån och utifrån. FN och OECD har viktiga roller för idéutvecklingen inom biståndspolitiken. Detta ligger nära idén om politiska entreprenörer som använder nya idéer för att lansera ny politik (Finnemore & Sikkink 2001; jfr ovan om tillkomsten av millenniemålen). En annan variant är att använda populära begrepp för att skapa enighet, som ”marknad” (Jabko 2006) eller ”hållbar utveckling”.

Ibland leder fokuseringen på bakomliggande omständigheter till en syn på politiska aktörer som passiva och/eller irrationella. Aktörerna gör saker som

verkar vettiga i sammanhanget, som ger legitimitet, utan någon långsiktig ambition ("muddling through"), exempelvis genom att härma vad andra gör och/eller genom symboliska utspel för att locka väljare (Brunsson 2007).

En variant av detta är att se politiken som spårbunden. Tidiga beslut formar politiken på ett visst sätt som sedan blir svårt att förändra. Det är lättare att göra mindre justeringar kring det befintliga än att lägga om politiken helt. Även om politiken läggs om kan gamla politiska ställningstaganden leva kvar och påverka politiken. När politiska dokument travas på varandra finns en risk att det uppstår ett historiskt spår i aktörernas medvetande (Streeck & Thelen 2005).

Spåren kan brytas av oväntade händelser som innebär utmaningar för EU. Särskilt i perspektiven som ser integrationen som en självgående process finns det ett inslag av att betrakta kriser som utlösande faktorer ("triggers") för integration, bland annat inom utrikespolitiken. Lösningen på de utmaningar som EU hamnar i är ofta att gå vidare och ge kommissionen eller rådet ett utökat mandat för att hantera de problem som inte kan lösas inom de tidigare befogenheterna. Spåren ändras, men bara i en riktning.

Dessa resonemang pekar på att vi bör leta efter spår och oförutsedda händelser som leder till justeringar av spåren, men också efter mer traditionella politiska entreprenörer som kopplar ihop problem med nya lösningar. Vi bör också leta efter kopplingar mellan de europeiska förhandlingarna och de samtidigt pågående internationella förhandlingarna om många av dessa frågor.

Referenser

- Abdelal, Rawi 2007. *Capital Rules. The Construction of Global Finance*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press
- Ahnlid, Anders & Elgström, Ole 2014: "Challenging the European Union: the rising powers and the USA in the Doha Round", *Contemporary Politics*, vol. 20, nr. 1, sid 77–89
- Alter, Karen J 2014. *The New Terrain of International Law. Courts, Politics, Rights*. Princeton: Princeton University Press
- Amaeshi, Kenneth, Okupe, Adun & Idemudia, Uwafiokun 2018: *Africapitalism. Rethinking the Role of Business in Africa*, Cambridge: Cambridge University Press
- Anten, Louis, Briscoe, Ivan & Mezzera, Marco 2012. *The Political Economy of State-building in Situations of Fragility and Conflict: from Analysis to Strategy*. The Hague: Clingendael Institute
- Ayittey, George BN 2005. *Africa Unchained. The Blueprint for Africa's Future*. Houndmills: Palgrave Macmillan
- Babayan, Nelli & Risse, Thomas 2015. "Democracy Promotion and the Challenges of Illiberal Regional Powers" (temanummer), *Democratization*, vol 22, nr 3 (även bok, utgiven av Routledge 2016)
- Barbé, Esther, Costa, Oriol & Kissack, Robert (red) 2016. *EU Policy Responses to a Shifting Multilateral System*, London: Palgrave Macmillan
- Barnett, Michael N (red) 2017. *Paternalism Beyond Borders*. Cambridge: Cambridge University Press
- Bates, Robert H 2008. *When Things Fell Apart. State Failure in Late-Century Africa*. Cambridge: Cambridge University Press
- Bengtsson, Rikard & Elgström, Ole 2012. "Conflicting Role Conceptions? The European Union in Global Politics", *Foreign Policy Analysis*, vol 8, sid 93–108
- Bergström, Carl Fredrik & Hettne, Jörgen 2019: *EU:s grundfördrag och rättighetsstadga*. Lund: Studentlitteratur
- Bertelsmann Stiftung (red) 2019. *Europe's Coherence Gap in External Crisis and Conflict Management. Political Rhetoric and Institutional Practices in the EU and its Member States*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung
- Bickerton, Christopher J 2011: *European Union Foreign Policy. From Effectiveness to Functionality*. Houndmills: Palgrave Macmillan
- Bratton, Michael, Mattes, Robert & Gyimah-Boadi, E 2005. *Public Opinion, Democracy, and Market Reform in Africa*. Cambridge: Cambridge University Press
- Brett, EA 2009. *Reconstructing Development Theory. International Inequality, Institutional Reform and Social Emancipation*. Houndmills: Routledge

- Broberg, Morten & Holdgaard, Rasmussen 2014. *EU External Action in the Field of Development Cooperation Policy. The Impact of the Lisbon Treaty*. Rapport 2014:6, Stockholm: SIEPS
- Brunsson, Nils 2007. *The Consequences of Decisionmaking*. Oxford: Oxford University Press
- Byiers, Bruce, Vanheukelom, Jan & Woolfrey, Sean 2018. *SADC industrialisation: Where regional agendas meet domestic interests*. Discussion paper no 232. Maastricht: ECDPM
- Calabrese, Linda & Tang, Xiaoyang 2020. *Africa's economic transformation: the role of Chinese investment*. Synthesis report. Growth Research Programme. London: ODI
- Carbone, Maurizio 2011. "The European Union and China's rise in Africa: Competing visions, external coherence and trilateral cooperation", *Journal of Contemporary African Studies*, vol 29, nr 2, sid 203–221
- Carbone, Maurizio 2013. "International development and the European Union's external policies: changing contexts, problematic nexuses, contested partnerships", *Cambridge Review of International Affairs*, vol 26, nr 3, sid 483–496
- Carothers, Thomas 1999. *Aiding Democracy Abroad. The Learning Curve*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace
- Carothers, Thomas 2007. "How Democracies Emerge. The 'Sequencing' Fallacy", *Journal of Democracy*, vol 18, nr 1, sid 12–27
- Checkel, Jeffrey T (red) 2007. *International Institutions and Socialization in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press
- Cilliers, Jakkie 2020. *Africa First! Igniting a growth revolution*. Policy Brief 146. Institute for Security Studies
- Chang, Ha-Joon 2003. *Kicking Away the Ladder. Development Strategy in Historical Perspective*. London: Anthem Press
- Cheeseman, Nic 2015. *Democracy in Africa. Successes, Failures, and the Struggle for Political Reform*. Cambridge: Cambridge University Press
- Cheeseman, Nic (red) 2018. *Institutions and Democracy in Africa. How the Rules of the Game Shape Political Developments*. Cambridge: Cambridge University Press
- Clapham, Christopher 1996. *Africa and the International System. The Politics of State Survival*. Cambridge: Cambridge University Press
- Cooke, Philip & Morgan, Kevin 1998. *The Associational Economy. Firms, Regions and Innovation*. Oxford: Oxford University Press
- Copstake, James & Williams, Richard 2014. "Political-Economy Analysis, Aid Effectiveness and the Art of Development Management", *Development Policy Review*, vol 32, nr 1, sid 133–154
- Cooper, Frederick 2002. *Africa Since 1940. The Past of the Present*. Cambridge: Cambridge University Press

- Delera, Michele, Pietrobelli, Carlo, Calza, Elisa & Lavopa, Alejandro 2020. *Does value chain participation facilitate the adoption on industry 4.0 technologies in developing countries?* Working Paper Series 2020-046, Maastricht University & UNU-MERIT
- Delputte, Sarah & Orbie, Jan 2020. "EU development cooperation with Africa. The Holy Grail of coordination" i Haastrup, Toni, Mah, Luis & Duggan, Niall (red): *The Routledge Handbook of EU-Africa Relations*, sid 144–158, Abingdon: Routledge
- Delputte, Sarah & Orbie, Jan 2020b. "Paradigm Shift or Reinventing the Wheel? Towards a Research Agenda on Change and Continuity in EU Development", *Journal of Contemporary European Research*, vol 16, no 2, sid 234–256
- Edozie, Rita Kiki 2014. *The African Union's Africa. New Pan-African Initiatives in Global Governance*. East Lansing: Michigan State University Press
- Elgström, Ole & Delputte, Sarah 2016. "An end to Nordic exceptionalism? Europeanisation and Nordic development policies", *European Politics and Society*, vol 17, no 1, sid 28–41
- Ellis, Richard J & Thompson, Michael (red) 1997. *Culture Matters. Essays in Honor of Aaron Wildavsky*. Boulder: Westview Press
- Eriksson Baaz, Maria 2005. *The Paternalism of Partnership. A Postcolonial Reading of Identity in Development Aid*, London: Zed Books
- Escobar, Arturo 1995. *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press
- ESID 2017. *Public sector reform in Africa: Understanding the paths and politics of change*, ESID Briefing nr 28, Manchester: Effective States and Inclusive Development Research Centre, The University of Manchester
- EU 2000. *The European Union's Development Policy*. Statement by the Council and Commission, 20 november. Bryssel
- EU 2003. *European Security Strategy. A Secure Europe in a Better World*, Note from the Secretary General/High Representative to the European Council, 15895/03, 8 december. Bryssel
- EU 2005. *European Consensus on Development*, Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission, (2006/C 46/01) Bryssel
- EU 2006. *Global Europe: Competing in the World, A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2006) 567 final, 4 oktober. Bryssel

- EU 2006b. *Increasing the impact of EU aid: A common framework for drafting country strategy papers and joint multiannual programming*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(2006) 88 final, 2 mars, Bryssel
- EU 2007. *Code of Conduct on Division of Labour in Development Policy*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(2007) 72 final, 28 februari. Bryssel
- EU 2007. *From Cairo to Lisbon. The EU-Africa Strategic Partnership*. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM/2007/0357 final, 27 juni. Bryssel
- EU 2008. *EU Fast track Initiative: Division of Labour*, Technical note, Policy Framework | Capacity4dev (europa.eu). Bryssel
- EU 2009. *Operational Framework on Aid Effectiveness*, Note from the General Secretariat of the Council to the Delegations, 18239/10, 11 januari. Bryssel
- EU 2011. *Increasing the impact of EU Development Policy: An Agenda for change*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2011) 637 final, Bryssel
- EU 2013. *The EU's comprehensive approach to external conflict and crises*, Joint communication by the European Commission and the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy to the European Parliament and the Council, JOIN/2013/030 final, 11 december. Bryssel
- EU 2015. *Council regulation 2015/322 of 2 March 2015 on the implementation of the 11th European Development Fund*, L 58/1. Bryssel
- EU 2015b. *Collect More, Spend Better. Achieving development in an inclusive and sustainable way*. Commission Staff Working Document, SWD(2015) 198, 15 oktober. Bryssel
- EU 2016. *Shared Vision, Common Action: A stronger Europe, A Global strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, The High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, juni. Bryssel
- EU 2017. *The New European Consensus on Development. 'Our world, our dignity, our future'*, Joint statement by the Council, and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament, and the European Commission. Bryssel
- EU 2019. *2019 EU report on Policy Coherence for Development*. Commission Staff Working Document, SWD(2019) 20 final, 28 januari. Bryssel
- EU 2020. *Towards a comprehensive strategy with Africa*. Joint communication by the European Commission and the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy to the European Parliament and the Council. 9 mars. Bryssel

- EU 2020a. *2020 Annual Report on the implementation of the European Union's instruments for financing external actions in 2019*, Report from the Commission to the European Parliament and the Council, COM(2020) 804 final. Bryssel
- Fabbrini, Sergio 2007. *Compound Democracies. Why the United States and Europe Are Becoming Similar*. Oxford: Oxford University Press
- Faleg, Giovanni (red) 2021. *African Futures 2030. Free trade, peace and prosperity*. Chaillot Paper 164. Paris: European Union Institute for Security Studies, EUISS
- Finnemore, Martha & Sikkink, Kathryn 2001. "Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics", *Annual Review of Political Science*, vol 4, sid 391–416
- FN (Förenta nationerna) 2015: *Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development*, Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, A/Res/70/1
- Fukuda-Parr, Sakiko & Hulme, David 2011. "International Norm Dynamics and the 'End of Poverty': Understanding the Millennium Development Goals", *Global Governance*, vol 17, sid 17–36
- Funder, Mikkel, Mweemba, Carol & Nyambe, Imasiku 2018. "The Politics of Climate Change Adaptation in Development: Authority, Resource Control and State Intervention in Rural Zambia", *The Journal of Development Studies*, 54:1, sid 30–46
- Geddes, Barbara, Wright, Joseph & Frantz, Erica 2018. *How Dictatorships Work. Power, Personalization and Collapse*. Cambridge: Cambridge University Press
- Ghimire, Anupama 2021. *Nepal and Bhutan: Two similar nations with different strategic approaches towards their big neighbours India and China*. Linköpings universitet: Masteruppsats
- Glennie, Jonathan 2008. *The Trouble with Aid. Why Less Could Mean More for Africa*. London: Zed Books
- Godfrey, Ken & Youngs, Richard 2019. *Toward a New EU Democracy Strategy*. Working Paper. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace
- Gyimah-Boadi, E 2019. "Aspirations and realities in Africa: II. Democratic delivery falls short", *Journal of Democracy*, vol 30, nr 3, sid 86–93
- Hackenesch, Christine 2018. *The EU and China in African Authoritarian Regimes. Domestic Politics and Governance Reforms*. Cham: Palgrave Macmillan
- Hackenesch, Christina, Leininger, Julia & Mross, Karina 2020. "What the EU should do for democracy support in Africa: Ten proposals for a new strategic initiative in times of polarization", Discussion paper no 14/2020, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
- Hackenesch, Christine, Bergmann, Julian & Orbie, Jan 2021. "Development Policy under Fire? The Politicization of European External Relations", *Journal of Common Market Studies*, vol 59, nr 1, sid 3–19

- Hadenius, Axell & Teorell, Jan 2007. "Pathways from Authoritarianism", *Journal of Democracy*, vol 18, no 1, sid 143–157
- Haglund Morrissey, Anne 2016. "Biståndspolitik och utvecklingssamarbete – begränsad europeisering med utrymme för svenskt inflytande" i Silander, Daniel & Öhlén, Mats (red): *Svensk politik och EU. Hur svensk politik har förändrats av medlemskapet i EU*, sid 255–282. Stockholm: Santérus förlag
- Hale, Thomas, Held, David & Young, Kevin 2013. *Gridlock. Why Global Cooperation Is Failing When We Need It Most*. Cambridge: Polity Press
- Herbst, Jeffrey 2000. *States and Power in Africa. Comparative Lessons in Authority and Control*. Princeton: Princeton University Press
- Herrero, Alisa 2018. *How to spend 89.2 billion early developments in international cooperation programming*. Discussion Paper 235. Maastricht: ECDPM
- Herrero, Alisa, Knoll, Anna, Gregersen, Cecilia & Kokolo, Willy 2015. *Implementing the Agenda for Change. An independent analysis of the 11th EDF programming*. Discussion paper no 180, Maastricht: ECDPM
- Hettne, Björn, Söderbaum, Fredrik & Stålgren, Patrik 2008: *The EU as a Global Actor in the South*, Rapport 2008:8, Stockholm: SIEPS
- Hill, Christopher 1993. "The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role", *Journal of Common Market Studies*, vol 31, nr 3, sid 305–328
- Hillbom, Ellen & Green, Erik 2010. *Afrika. En kontinents ekonomiska och sociala historia*. Stockholm: SNS Förlag
- Hopewell, Kristen 2016. *Breaking the WTO. How Emerging Powers Disrupted the Neoliberal Project*. Stanford: Stanford University Press
- Howlett, Michael & Ramesh M 1995. *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto: Oxford University Press
- Håkansson, Peter 2011. *The United Nations Reformed. Responsibility, Protection and the Standing of States*, Linköping Studies in Arts and Sciences, Linköping: Linköping University
- Jabko, Nicolas 2006. *Playing the Market. A Political Strategy for Uniting Europe, 1985–2005*. Ithaca: Cornell University Press
- Joseph, Richard & Gillies, Alexandra (red) 2009. *Smart Aid for African Development*, Boulder: Lynne Rienner Publishers
- Jones, Alexei & Mazzara, Vera 2018. *All together now? EU institutions and member states' cooperation in fragile situations and protracted crises*. Discussion paper no 226. Maastricht: ECDPM
- Karlsson, Olof & Tallberg, Jonas 2021. *Like-minded in principle or in practice? Priorities and allocations in EU member states' foreign aid*. Working paper. Stockholm: Expertgruppen för biståndspolitiska analyser
- Keijzer, Niels & Maxwell, Simon 2019. "The Peer Review of EU aid: a challenge from the OECD", *Newsletter*. European Think Tanks Group
- Kelsall, Tim 2013. *Business, Politics, and the State in Africa. Challenging the Orthodoxies on Growth and Transformation*. London: Zed Books

- Katzenstein, Peter J 1985. *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*. Ithaca: Cornell University Press
- Khan, Mushtaq 2010. *Political Settlements and the Governance of Growth-Enhancing Institutions*. Working paper. London: University of London, School of Oriental and African Studies (SOAS). Publicerad online: Political Settlements, Political Stabilization and Implications for Growth-Enhancing Governance (soas.ac.uk)
- Kohli, Atul 2020. *Imperialism and the Developing World. How Britain and the United States Shaped the Global Periphery*. Oxford: Oxford University Press
- Krasner, Stephen 2020. *How to Make Love to a Despot. An Alternative Foreign Policy for the Twenty-First Century*. New York: Liveright Publishing Corporation
- Kratochvil, Petr & Tulmets, Elsa 2018: "Constructivist approaches to the study of the European Neighbourhood Policy" i Schumacher, Tobias, Marchetti, Andreas & Demmelhuber, Thomas (red): *The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy*, London: Routledge, sid 70–80
- Lake, David A 2009. *Hierarchy in International Relations*. Ithaca: Cornell University Press
- Lake, David A 2016. *The Statebuilder's Dilemma. On the Limits of Foreign Intervention*. Ithaca: Cornell University Press
- Lange, Matthew & Rueschemeyer, Dietrich (red) 2005. *States and Development. Historical Antecedents of Stagnation and Advance*. New York & Houndmills: Palgrave Macmillan
- Langdon, Steven, Ritter, Archibald R M & Samy, Yiagadeesen 2018. *African Economic Development*. London: Routledge
- Latek, Marta 2015. *The challenge of coordination European development policies. Fragmentation, a disaster?* In-depth analysis. Bryssel: European Parliament Research Service
- Lemarchand, René 2006. "Consociationalism and power sharing in Africa: Rwanda, Burundi, and the Democratic Republic of the Congo", *African Affairs*, 106/422, sid 1–20
- Le Monde diplomatique 2019, Manière de voir, "France-Afrique, domination et émancipation", nr 165, juni–juli 2019
- Lindvall, Johannes & Rothstein, Bo 2010. *Vägar till välstånd. Sambandet mellan demokrati och marknadsekonomi*. Stockholm: SNS Förlag
- Malacalza, Bernabé 2020. "The politics of aid from the perspective of International relations theories" i Olivie, Iliana & Pérez, Aitor (red): *Aid Power and Politics*, London: Routledge, sid 11–33
- Manuel, Marcus, Manea, Stephanie, Samman, Emma & Evans, Martin 2019: *Financing the end of extreme poverty. 2019 update*. Briefing note. London: ODI
- McCann, Dermot 2010. *The Political Economy of the European Union*. Cambridge: Polity Press

- Meyns, Peter & Musamba, Charity 2010. *The Developmental State in Africa. Problems and Prospects*. INEF-Report 101/2010. Universität Duisburg Essen: Institute for Development and Peace
- Michalski, Anna 2020. *The EU and Global Development Policy in Challenging Times*, UI Report 4/2020, Stockholm: Utrikespolitiska institutet
- Migdal, Joel S 2001. *State in Society. Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Cambridge: Cambridge University Press
- Mo Ibrahim Foundation 2019: *Agendas 2063 & 2030: Is Africa on track?* African Governance Report
- Morillas, Pol 2019. *Strategy-Making in the EU: From Foreign and Security Policy to External Action*. Cham: Palgrave Macmillan
- Moss, Todd, Pettersson, Gunilla & van de Walle, Nicolas 2006. *An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa*. Working Paper Number 74. Center for Global Development
- Moyo, Dambisa 2009: *Dead Aid. Why Aid Makes Things Worse and How There is Another Way for Africa*, London: Penguin Books
- Nicolai, Susan, Hoy, Chris, Berliner, Tom & Aedy, Thomas 2015. *Projecting progress. Reaching the SDGs by 2030*. Flagship report. London: ODI
- Niklasson, Lars 2019. *Improving the Sustainable Development Goals. Strategies and the Governance Challenge*. Abingdon: Routledge
- Niklasson, Lars 2020. ”Skapar FN:s hållbarhetsmål ordning på den politiska nivån?”, *Statsvetenskaplig Tidskrift*, vol 122, nr 4, sid 703–727
- Niklasson, Lars 2021. *EU:s relation till Afrika: Partnerskap eller hierarki?* Europapolitisk analys 2021:15epa, Stockholm: Sieps
- Miguel Niño-Zarazúa, Rachel M. Gisselquist, Ana Horigoshi, Melissa Samarin and Kunal Sen 2020: *Effects of Swedish and International Democracy Aid*, Rapport 07, Stockholm: EBA
- OECD 2018. *The DAC's main findings and recommendations, Extract from OECD Development Co-operation Peer Reviews, European Union 2018*, Paris: OECD
- OECD 2021. *Development finance data*. <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/>
- Ordu, Aloysius Uche 2021. *Foresight Africa 2021*. Africa Growth Initiative, Washington, DC: Brookings
- Ostrom, Ellinor 1990. *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press
- Pain, Adam 2021: *Punching above its weight or running with the crowd? Lessons from Sweden's development cooperation with Afghanistan 2002-2020*, Working Paper, Stockholm: EBA
- Payne, Anthony 2006. ”Blair, Brown and the Gleneagles Agenda: Making Poverty History, or Confronting the Global Politics of Unequal Development?”, *International Affairs*, vol 82, nr 5, sid 917–935

- Ploeg, Matthias & Hinojosa, Carlos 2019. *Supporting Green Growth in Fragile and Conflict-Affected Settings*. Green Growth Working Group. Cambridge: The Donor Committee for Enterprise Development
- Poku, Nana & Whitman, Jim (red) 2018. *Africa Under Neoliberalism*. Abingdon: Routledge
- Prady, Delphine & Sy, Mouhamadou 2019. *The Spending Challenge for Reaching the SDGs in Sub-Saharan Africa: Lessons Learned from Benin and Rwanda*. IMF Working Paper WP/19/270, Washington, DC: International Monetary Fund
- Prop 2002/03:122, *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling*
- Prop 2021/22:1, *Budgetpropositionen, Utgiftsområde 7: Internationellt bistånd*
- Quinn, John James 2016. *Global Geopolitical Power and African Political and Economic Institutions*. London: Lexington Books
- Renard, Thomas 2015. "Partnerships for effective multilateralism? Assessing the compatibility between EU bilateralism, (inter-)regionalism and multilateralism", *Cambridge Review of International Affairs*, Publicerad online 10 juli
- Rodrik, Dani 2011. *The Globalization Paradox. Democracy and the Future of the World Economy*, New York: Norton
- Rodrik, Dani 2016. "Is Liberal Democracy Feasible in Developing Countries?", *St Comp Int Dev*, Publicerad online
- Rothstein, Bo 2021. *Controlling Corruption. The Social Contract Approach*. Oxford: Oxford University Press
- Rudra, Nita 2008. *Globalization and the Race to the Bottom in Developing Countries*, Cambridge: Cambridge University Press
- Sachs, Jeffrey D, Kroll, Christian, Lafortune, Guillaume, Fuller, Grayson & Woelm, Finn 2021. *Sustainable Development Report 2021. The Decade of Action for the Sustainable Development Goals*. Cambridge: Cambridge University Press
- Scheye, Eric & Pelser, Eric 2020. *Why Africa's development models must change. Understanding five dynamic trends*. Africa report 26. Institute for Security Studies
- Schimmelfennig, Frank 2018. "Beyond Enlargement: conceptualizing the study of the European Neighbourhood Policy" i Schumacher, Tobias, Marchetti, Andreas & Demmelhuber, Thomas (red): *The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy*, London: Routledge, sid 17–27
- Schmidt, Vivien A 2002. *The Futures of European Capitalism*. Oxford: Oxford University Press
- Schmidt, Vivien A 2006. *Democracy in Europe. The EU and National Politics*. Oxford: Oxford University Press
- Scott, Catherine 2017. *State Failure in Sub-Saharan Africa. The Crisis of Post-Colonial Order*. London: I.B. Tauris

- Sebudubudu, David & Molutsi, Patrick 2011. *The Elite as a Critical Factor in National Development*. Discussion Paper 58, Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet
- Selwyn, Benjamin 2014. *The Global Development Crisis*. Cambridge: Polity Press
- Sen, Amartya 1999: *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press
- Serra, Narcis & Stiglitz, Joseph E 2008. *The Washington Consensus Reconsidered. Towards a New Global Governance*. Oxford: Oxford University Press
- Shivakumar, Sujai 2005. *The Constitution of Development. Crafting Capabilities for Self-Government*. New York & Houndmills: Palgrave Macmillan
- Signé, Landry 2019. "Africa's industrialization under the Continental Free Trade Area: Local strategies for global competitiveness", *Africa in focus*, Washington, DC: Brookings
- Smith, Michael E 2004. *Europe's Foreign and Security Policy. The Institutionalization of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press
- Smith, Michael E 2017. *Europe's Common Security and Defence Policy. Capacity-Building, Experiential Learning, and Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press
- Smythe, Kathleen R 2015. *Africa's Past, Our Future*. Bloomington: Indiana University Press
- Soares de Oliveira, Ricardo 2007. *Oil and Politics in the Gulf of Guinea*, London: Hurst & Company
- Sorensen, Georg 2011. *A Liberal World Order in Crisis. Choosing Between Imposition and Restraint*. Ithaca: Cornell University Press
- SOU 2017:16, *Sverige i Afghanistan 2002–14*, Betänkande av Afghanistanutredningen
- Statskontoret 2014. *Politik för global utveckling. Regeringens gemensamma ansvar?* Rapport 2014:1, Stockholm: Statskontoret
- Stevens, Christopher 2007. "Economic Partnership Arrangements and Africa: losing friends and failing to influence" i Carbone, Maurizio (red): *The European Union in Africa. Incoherent policies, asymmetrical partnership, declining relevance?*, sid 165–188, Manchester: Manchester University Press
- Streeck, Wolfgang & Thelen, Kathleen (red) 2005. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press
- Svolik, Milan W 2012. *The Politics of Authoritarian Rule*. Cambridge: Cambridge University Press
- Tadesse Abebe, Tsion & Malim, Hafsa 2020. *Relations Between Africa and Europe. Mapping Africa's Priorities*. Institute for Security Studies
- Thies, Cameron G 2009. "National design and state building in Sub-Saharan Africa", *World Politics*, vol 61, nr 4, sid 623–69

- Thomson, Jennifer 2020: "What's Feminist about Feminist Foreign Policy? Sweden's and Canada's Foreign Policy Agendas", *International Studies Perspectives*, vol 21, sid 424–437
- Tir, Jaroslav & Karreth, Johannes 2018. *Incentivizing Peace. How International Organizations Can Help Prevent Civil Wars in Member Countries*. Oxford: Oxford University Press
- Uddhammar, Emil, Green, Elliott & Söderström, Johanna 2011. "Political opposition and democracy in sub-Saharan Africa", *Democratization*, vol 18, nr 5, sid 1057–1066
- UN (United Nations) 2019. *World Population Prospects 2019 Highlights*, New York: UN DESA
- UNECA 2021. *Building Forward for an African Green Recovery*. United Nations Economic Commission for Africa
- Usman, Zainab & Landry, David 2021. *Economic Diversification in Africa: How and Why It Matters*. Working Paper. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace
- Whitfield, Lindsay (red) 2009. *The Politics of Aid. African Strategies for Dealing with Donors*. Oxford: Oxford University Press
- Whitfield, Lindsay, Therkildsen, Ole, Buur, Lars & Kjaer, Anne Mette 2015. *The Politics of African Industrial Policy. A Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press
- Wiener, Antje, Börzel, Tanja A & Risse, Thomas (red) 2019. *European Integration Theory*. Tredje upplagan. Oxford: Oxford University Press
- Williams, David 2012. *International Development and Global Politics. History, theory and practice*. Abingdon: Routledge
- Williamson, Jeffrey G 2011. *Trade and Poverty. When the Third World Fell Behind*. Cambridge, Mass: MIT Press
- Woolcock, Stephen 2012. *European Union Economic Diplomacy. The Role of the EU in External Economic Relations*. Farnham: Ashgate
- Världsbanken (World Bank Group) 2017. *Atlas of Sustainable Development Goals. From World Development Indicators*. Washington, DC: World Bank Group
- Yanguas, Pablo 2018. *Why We Lie About Aid. Development and the Messy Politics of Change*. London: Zed Books
- Youngs, Richard 2020. *Geopolitics and the Covid-19 pandemic: A distorted turn in EU external relations*, European Policy Analysis 2020:5epa, Stockholm: SIEPS

Executive summary

The purpose of this study is to contribute to the discussion regarding Sweden's role in EU aid policy and the future direction of the policy. European aid policy is interesting for several reasons: the major social problems it wants to help solve, the geopolitical competition with China to influence poor countries, the large amount of money being invested, the difficulties in coordinating efforts across policy areas and between the Member States, and the impact of Sweden on the EU.

The main research questions analyse the current situation and look backwards as well as forwards: (1) How is the policy designed and how is it implemented? (2) What factors have shaped the policy over time? (3) What are the main challenges, both in terms of outcomes in the recipient countries and in relation to China's actions? Together the three questions point at ways for the EU to become a stronger actor in a transforming global system. This report is mainly a review of existing research, supplemented by a selection of interviews with people who have insight into the European decision-making processes.

The first conclusion is that the EU is a multifaceted and complex player in aid policy and that the EU must continue to be so.

Much energy has been devoted to internal coordination and governance. Critics point out that it may be useful to allow greater diversity between Member States and policy areas in order to learn from experience, a kind of bottom-up coordination instead of central control from above. There is much to suggest that these are objections worth taking seriously in the further development of an integrated European aid and foreign policy, i.e., to accept differences between Member States.

This conclusion is based on the fact that the EU has set high and difficult-to-raise targets for aid policy. European aid policy aims to eradicate poverty and to contribute to the global implementation of the UN Sustainable Development Goals ('Agenda 2030'). The objectives are shared with foreign policy and coordination is increasingly taking place through the EEAS and through EU delegations in the recipient countries. The EU and the Member States together are the world's largest donors, with a budget of just over USD 76 billion per year (2020), equivalent to approximately SEK 650 billion, which accounts for more than half of the total aid in the world. The large volume of action across broad areas indicates that the EU is already an important player in many contexts.

The challenges are great for EU aid policy. The problems to be solved are complex, while research indicates that there is no clear recipe for implementing the major transformations in the recipient countries that the SDGs entail (industrialization

and developed welfare systems without environmental impact). Therefore, it is important to try different strategies and to learn from experience.

The division into several EU policy areas is necessary but leads to an additional dimension of conflict, as does cooperation with and between Member States. EU policy is also shaped by interaction with international organisations such as the UN and the OECD. These circumstances make it difficult to exercise political leadership within the EU. Nevertheless, it is not desirable to increase the governance and coordination of the EU's overall aid policy.

The second conclusion is that Sweden plays an important role within the EU and that Sweden should continue to cooperate with the UK, which has been an important leader in European aid policy.

European development policy has changed at least twice while Sweden has been a member of the EU. The focus on poverty alleviation emerged during the 1990s in both the international arena and in the EU, with an increasingly strong internal consensus on what is known as a Nordic perspective on aid policy. The second shift was towards a stronger coordination of external policies after the turn of the millennium. In part, this follows from a focus on poverty alleviation, if one adds the observation that poverty has many causes, including armed conflicts. Part of this is that the EU needs greater capacity to act internationally. This view can be based on the perspective of aid policy as well as from foreign policy perspectives. The ongoing third shift, with a greater global role for the EU, can also be justified by the ambitions of aid policy to solve fundamental problems, combined with the US withdrawal. With China's actions, aid policy has been more clearly drawn into competition for influence in poor countries.

The developments and statements from the actors involved suggest that Sweden plays an important role as an advocate of a more altruistic approach to foreign policy and development policy. On the other hand, the major post-millennium shift seems to be more a result of Britain's actions under Tony Blair's leadership. The implication for Sweden in an EU without the UK is to continue to influence the larger countries and to cooperate with the UK, which will probably continue to play an important role globally. Another implication is that Swedish actors should collaborate with more academics in Sweden and abroad on broader issues which can develop the Swedish and European efforts. The purpose of this collaboration should be how the EU can become better at achieving its goals in the global system, especially if the Swedish government has the ambition to influence European policies.

A third conclusion is that the EU should develop its strategy and contribute to a comprehensive discussion of what works in relation to barriers and drivers in poor countries and in global politics.

The poor countries aim to achieve the UN Sustainable Development Goals ('Agenda 2030'), but they have a long way to go to achieve the goals. Under certain circumstances, a centralist strategy may work, but today's poor countries lack the well-functioning state apparatus to implement such a policy. Undemocratic leaders and corrupt governance systems are significant barriers. External 'donors' need to stimulate economic and political change, without really knowing how these affect each other. This implies continued democracy support, but also expanded trade, which gives leaders incentives to make their countries attractive to international investors.

Today's dominant perspective is an institutional one, where good regulation of the economies and the political systems are keys to development. One factor outside the model concerns the relationship of poor countries to the international system and the importance of foreign policy in certain situations. Another factor, which is more controversial, concerns the dependence between donors and recipients. The first implies a greater interest in geopolitics, while the second implies a greater need for credibility. The mix of altruistic and egotistical motives in the EU's relationship with poor countries is a problem from a credibility perspective, as is the EU's colonial history. The way out may be what the EU has already initiated, in the form of a more equal relationship with poor countries, which is part of the revised EU strategy for Africa. Mutual gains can be a stronger basis for cooperation than one party trying to help the other.

”EU behöver visa större tydlighet gentemot de fattiga länderna. Däremot är det inte säkert att EU behöver vara samstämmigt över politikområden eller mellan medlemsstaterna. Detta är en nyckelfråga för EU:s biståndspolitik.”

Lars Niklasson



Sieps är en statlig myndighet som tar fram forskningsbaserade analyser i europapolitiska frågor. Målgruppen är i första hand svenska beslutsfattare på olika nivåer. Arbetet sker i samarbete med svenska och internationella forskare.