

Die Busan-Konferenz 29.11. bis 1.12.2011

Kontext

Das 4th High Level Forum On Aid Effectiveness, das vom 29.11. bis 1.12.2011 in Busan (Südkorea) stattfand, ist, wie die Nummerierung vermuten lässt, die vierte Zusammenkunft zum Thema, die 2003 auf Initiative der OECD in Rom ihren Anfang nahm und 2005 in Paris und 2008 in Accra fortgesetzt wurde.

Ausgangspunkt für das Engagement der OECD war die UNO-Konferenz über die Finanzierung der Entwicklungshilfe, die sich vom 18. bis zum 22. März 2002 im mexikanischen Monterrey auf den sogenannten «Monterrey-Consensus on Financing for Development» einigte, in dem – auch unter dem Eindruck von 9/11 – erstmals von der gemeinsamen Verantwortung von Industrieländern und Entwicklungsländern für die Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit die Rede ist.

Kernsätze (Artikel 4 des Consensus): *«Achieving the internationally agreed development goals, including those contained in the Millennium Declaration, demands a new partnership between developed and developing countries. We commit ourselves to sound policies, good governance at all levels and the rule of law. We also commit ourselves to mobilizing domestic resources, attracting international flows, promoting international trade as an engine for development, increasing international financial and technical cooperation for development, sustainable debt financing and external debt relief, and enhancing the coherence and consistency of the international monetary, financial and trading systems.»*

Wiewohl sich alle folgenden Konferenzen mit demselben Thema beschäftigten, prägten verschiedene Schwerpunkte die Diskussionen. Zum Teil kam dies auch im Titel der Schlussdokumente zum Ausdruck.

Die **Rome-Declaration on Harmonisation** vom 24./25. Februar 2003 fokussierte darauf *«to harmonise the operational policies, procedures, and practices of our institutions with those of partner country systems to improve the effectiveness of development assistance, and thereby contribute to meeting the Millennium Development Goals (MDGs)»*.

Die **Paris-Declaration on Aid-Effectiveness** vom 2. März 2005 verpflichtete Geber und Empfänger erstmals zur gegenseitigen Rechenschaft über erreichte und nicht erreichte Ziele und etablierte einen Mechanismus zur regelmässigen Überprüfung mit dem Ziel die Qualität der Entwicklungszusammenarbeit zu verbessern und messbar zu machen. Die Pariser Deklaration ging weit über die üblichen allgemeinen Absichtserklärungen voraus und prägt den Entwicklungsdiskurs nachhaltig. Wie sich zeigte, war es schwierig die darin enthaltenen Verpflichtungen in der erwünschten konsequenten Weise durchzusetzen.

Die **Accra Agenda for Action** vom 4. September 2008 hatte deshalb zum Ziel, den in Paris begonnenen Prozess «zu verstärken und zu vertiefen». Zur Vertiefung gehörten Ausbildungsbemühungen in den Partnerländern. Kernsätze: *«It is now the norm for aid-recipients to forge their own national development strategies with their parliaments and electorates (ownership); that donors support these plans (alignment); and streamline their efforts in-country (harmonisation); for development policies to be directed to achieving clear, monitorable goals (managing for development results); and for donors and recipients to be jointly responsible for achieving these goals (mutual accountability). These principles have also served as the foundation for other commitments, tailored to specific contexts: the Bogotá Statement (concentrating on effective aid principles in South-South co-*

operation), *Istanbul Principles (on the role of civil society)* and the *Dili Declaration (on effective aid in fragile and conflict-affected states)*.

Die Busan-Konferenz

Das Treffen in Busan (Südkorea), an dem mehrere Tausend Vertreter von Regierungen, darunter über 100 Minister, von internationalen Organisationen, NGOs und privaten Firmen teilnahmen, setzte sich zum Ziel, das bisher Erreichte unter dem Aspekt der verschiedenen Weltkrisen (Finanzen, Sicherheit, Hunger, Klima und Energie) zu überprüfen und die Teilnehmenden – insbesondere die Regierungen – davon zu überzeugen, dass sie mehr tun müssten, wenn die Millennium Entwicklungsziele erreicht werden sollen. Erstmals sollten auch die BRIC-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China) zu substantziellen Beiträgen verpflichtet werden. Auch die Privatwirtschaft, speziell multinationale Unternehmen, müsse einen Beitrag leisten, heisst es in einem Vorbereitungspapier. Presseberichte belegen über Erwarten seriöse Arbeit und betonen als wichtigstes Ereignis, Chinas Beitritt zum Klub der Geberländer. Leider können die Konferenzberichte wenig mehr bieten als oberflächliche Zusammenfassungen, sodass die Seriosität der Arbeit für Aussenstehende höchstens aufgrund der – spärlichen – Presseberichte nachvollziehbar ist.

1. Das Hauptdokument

Das Hauptdokument der Konferenz heisst «Busan Partnership for Effective Development-Co-operation». Es fasst in 36 Punkten – 13 betreffen allgemeine Statements, die übrigen rekurrieren auf die in Paris und Accra gefassten Beschlüsse – die Ergebnisse der Konferenz zusammen. Manche dieser Punkte enthalten formelhaft die bei solchen Gelegenheiten abgesonderten Gemeinplätze. Andere erweitern die im Zug der früheren Konferenzen entwickelten Grundsätze.

In Punkt 2 wird zum Beispiel festgestellt, dass sich die Süd-Süd-Kooperation anders gestalten müsse als die traditionelle Nord-Süd-Zusammenarbeit. Die im Schlussdokument dokumentierten Verpflichtungen seien deshalb für die Süd-Süd-Kooperationspartner lediglich «freiwillig» verpflichtend, wobei die Besonderheiten der verschiedenen Länder zu berücksichtigen seien. (Die umständliche Formulierung ist die Frucht der mühseligen Diskussionen mit China. Sie ermöglichte es dem Land, dem Kreis der Geberländer beizutreten.)

Der dritte Punkt des Dokuments hält fest, dass die Respektierung der Menschenrechte, Demokratie und gute Staatsführung integrierende Bestandteile der Entwicklungs-Anstrengungen seien. Nirgendwo seien diese Anstrengungen dringender nötig als in fragilen und von Konflikten erschütterten Staaten.

Punkte 8 und 10 unterstreichen die Notwendigkeit neuer Partnerschaften innerhalb des Südens, aber auch mit NGOs und anderen Akteuren der Zivilgesellschaft inklusive private Unternehmen. Insbesondere sollen bisher ungenutzte finanzielle Quellen erschlossen werden, darunter auch die im Land selbst vorhandenen Ressourcen.

Im speziellen Teil geht das Dokument in Punkt 32 auf die Mobilisierung privatwirtschaftlicher Partner ein:.

Private sector and development

32. *We recognise the central role of the private sector in advancing innovation, creating wealth, income and jobs, mobilising domestic resources and in turn contributing to poverty reduction. To this end, we will:*

- a) Engage with representative business associations, trade unions and others to improve the legal, regulatory and administrative environment for the development of private investment; and also to*

ensure a sound policy and regulatory environment for private sector development, increased foreign direct investment, public-°©-private partnerships, the strengthening of value chains in an equitable manner and giving particular consideration to national and regional dimensions, and the scaling up of efforts in support of development goals.

b) Enable the participation of the private sector in the design and implementation of development policies and strategies to foster sustainable growth and poverty reduction.

c) Further develop innovative financial mechanisms to mobilise private finance for shared development goals.

d) Promote «aid for trade» as an engine of sustainable development focusing on outcomes and impact, to build productive capacities, help address market failures, strengthen access to capital markets and to promote approaches that mitigate risk faced by private sector actors.

e) Invite representatives of the public and private sectors and related organisations to play an active role in exploring how to advance both development and business outcomes so that they are mutually reinforcing.

2. «Thematic Sessions»

In thematischen Sitzungen diskutierten die Teilnehmenden die wichtigsten Aspekte der Entwicklungs-Kooperation, wie sie auch in den früheren Dokumenten der früheren «High Level Forums» aufscheinen: «Ownership and accountability», «Capacity development», «Country systems», «Rights based approaches», «Aid fragmentation», «Fragility, conflict and vulnerability», «Aid predictability», «South-South and triangular co-operation», «Results» und «Public-private co-operation».

Von acht der zehn Diskussionsrunden wurden Berichte unterschiedlicher Qualität erstellt. Sie halten wenig mehr als die Teilnehmenden fest und begnügen sich im Übrigen mit sehr summarischen Zusammenfassungen

3. «Building Blocks» und «Plenary Session»

Dasselbe gilt auch für die «Building Blocks». Das waren Sessionen, die es Entwicklungspartnern unterschiedlicher Herkunft ermöglichen sollten, sich eines drängenden Themas speziell anzunehmen. Auch hier waren die Podien prominent besetzt. Leider sind die Zusammenfassungen wenig mehr als stichwortartige Memos für die Teilnehmenden selbst. Für Aussenstehende bieten sie nur wenig Informationen. Von den neun Podien, die in vier Plenarsitzungen zusammenfassend besprochen wurden, sind sieben Berichte verfügbar, wobei zu einem Thema (Conflict and Fragility) bloss eine Zusammenfassung des Plenums vorhanden ist.

4. Zitate aus den Reden von Hillary Clinton und Paul Kagame

Sowohl die amerikanische Aussenministerin Hillary Clinton als auch der Präsident Ruandas, Paul Kagame, begnügten sich in ihren Reden nicht mit wohlfeilen Gemeinplätzen. Hillary Clinton sparte dabei nicht mit selbstkritischen Bemerkungen – was ihr erlaubte, sich auch kritisch über Defizite auf Seiten der Empfänger zu äussern. Ähnliches gilt für Paul Kagame, der seine harsche Kritik an der Geberseite mit selten zu hörenden Bemerkungen über die Defizite auf afrikanischer Seite würzte. Interessant sind die Schnittmengen der kritischen Bemerkungen.: Sowohl Clinton als auch Kagame verlangten mehr Engagement privater Investoren und eine Abkehr von der traditionellen Geber-Empfänger-Mentalität. Beide waren zudem der Meinung, dass es noch sehr grosser Anstrengungen bedürfe, bis die in Paris vereinbarten Grundsätze verwirklicht seien.

Schlüsselsätze Clinton

Official development assistance from governments and multilateral organizations is no longer the primary driver of economic growth. In the 1960s, such assistance represented 70 percent of the capital flows going into developing countries. But today, because of private sector growth and increased trade, domestic resources, remittances, and capital flows, it is just 13 percent – even as development budgets have continued to increase.

So what does that mean for us? Well, with official development assistance representing a much smaller share of the resources flowing into developing countries, we have to think differently about how we use it. I believe it must serve as a catalyst to spark self-sustaining progress – by helping to reduce risks that prevent companies from doing business in developing countries; by helping governments and domestic financial institutions expand credit to local small and medium enterprises; by working with governments to address the structural barriers to advancement, especially for women – and we’ve heard already about education, but there are also outdated land tenure laws and access to capital that are real impediments – and by lending technical assistance that helps governments build their capacity to better serve their own citizens. In short, we need to continue shifting our approach and our thinking from aid to investment, investments targeted to produce tangible returns.

...

Of the 13 measures of progress we all agreed to in Paris six years ago, we have achieved just one, and that just barely, related to coordination. Now, I recognize that these metrics are aspirational, but I believe we can and must do better.

...

But we’ve also found that too often we see countries shifting resources out of their national budgets once donor money comes in, whether it is in a parallel organization or through the national ministries. So we have a substitute effect instead of a cumulative one. So as we make decisions about country-led development strategies, our partners have to be working with us in ways that truly set the outcomes we are trying to achieve and then hold both of us accountable for doing so.

Second, our partners express concerns about what is called “tied aid”: requirements that some development contributions must be acquired through firms in our own countries. We certainly understand the benefits of untying aid and we attempted to do so. While we cannot commit to have untied all American assistance, we are working to untie as much as possible. And actually in – between 2005 and 2009, we more than doubled the percentage of assistance that is untied, from 32 percent to 68 percent. But one of the reasons tied aid has persisted is in order to get political support for the budgets that we turn into official development assistance. So we try to untie as much as possible, but recognize the political constraints that we and others operate under.

As for the private sector, as you well know, some, if not many, in the development community are still reluctant to work with you. You can help bridge this divide. Don’t wait for activists to push you to set industry guidelines for workplace safety, pay, transparency, or other issues. Take these steps yourselves and build trust. The potential is enormous. USAID, under Raj Shah’s leadership, recently launched a new partnership with the World Food Program and PepsiCo. Together, we will invest \$6 million in Ethiopia, Prime Minister, to help smallholder farmers grow more chickpeas. Pepsi will buy those chickpeas and turn them into a high-energy paste, which the World Food Program will then distribute to malnourished children throughout the Horn of Africa. Let’s expand on models like this. We need new types of public-private partnerships, new mechanisms for sharing technology, and new ways to align your business interests with development goals.

Schlüsselsätze Kagame

In reality, the principle of mutual accountability has not been applied equally or fairly. While there are more demands on developing countries to account, there has been reluctance from some donors to do the same. And often this is accompanied by the introduction of issues unrelated to aid performance either as an excuse not to act or to delay commitments.

Similarly, there is real danger that the huge industry that has been built around aid can become a permanent feature of our development process and perpetuate dependency, thereby directly undermining the very national systems that should instead be strengthened.

...

The need to remove barriers to effective use of aid means that we must urgently fulfil the commitments we made and targets we set in the Paris Declaration. But this will only be done if aid is conceived as more than mere charity, and rather, as investment for mutual gain. Better use of aid leads to more people living healthy and productive lives, which ultimately translates into greater global demand and is also good for business.

In my view, this is what aid effectiveness truly means – creating conditions for results that eventually render it unnecessary. History is replete with examples from across the world that illustrate this – so it is possible.

Zusammenstellung
Jürg Bürgi, 14.3.2012