

# **SAMMENDRAG** Human Development Report **2005**

**Internationalt samarbejde befinder sig ved en skillevej**  
Bistand, handel og sikkerhed i en ulige verden



Printed by United Nations  
Development Programme (UNDP)  
Nordic Office

Phone: (45) 35 46 70 00  
Fax: (45) 35 46 70 95  
P.O. Box 2530  
DK-2100 Copenhagen

Copyright © 2005

by the United Nations Development Programme's Nordic Office

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without prior permission.

Printed by Scanprint A/S, Aarhus

*Editor:* Ragnhild Imerlund, UNDP Nordic Office, Denmark

*Cover design:* Grundy & Northedge Information Designers, London

*Technical editing:* Mette Gregersen and Christine Drud

# Forord

For fem år siden gav verdens statsledere verdens fattige et enestående løfte. 189 mægtige mænd og kvinder lovede, at de ville "befri vore medmennesker, mænd, kvinder og børn, fra de uværdige vilkår forbundet med ekstrem fattigdom". Den livstruende fattigdom, der blandt andet dræber mere end 1.200 børn hver eneste time, skal udryddes. Alle børn skal i skole, HIV/AIDS-epidemien skal bekæmpes og enhver form for diskriminering af kvinder skal bringes til ophør. Fristen for at nå disse mål er 2015. Da løftet blev givet, havde vi femten år til at nå målene. Nu er der kun ti år tilbage. 2005 vil afgøre, om vi klarer at løse opgaven og ikke svigter de to milliarder mennesker, der lever for under to dollars om dagen.

Det sidste år har vist, at kampen mod fattigdom ikke kun er noget, der optager specialister og andre, der arbejder med udviklingsproblemer i det daglige. 2005 har været præget af et enestående globalt og folkeligt felttog for at sætte punktum for verdens fattigdom. 2015 Målene er blevet et samlingspunkt for internationalt engagement og har sat udvikling og fattigdomsbekæmpelse på den internationale dagsorden på en måde, der var utænkelig for ti år siden. Det massive felttog har allerede bevist, at det folkelige engagement kan være med til at ændre verden. Da verdens største industrinationer mødtes til det årlige topmøde i juli (G-8-topmødet) blev der truffet vigtige politiske beslutninger i forhold til både udviklingsbistand og gældslettelse. Et lille, men vigtigt skridt, som viser, at politikerne kan ændre holdning, hvis det folkelige pres bliver stærkt nok.

Verdens regeringer har nu muligheden for at skrive historie. 2005 kan, hvis vi vil, blive en skillevej for internationalt samarbejde. I september mødes verdens ledere igen for at understikke kursen for de kommende ti år. Hvis de vil undgå at blive slagtet på historiens alter, som

den generation af ledere, der blot så til, mens 2015 Målene afgik ved en stille død, er det på tide at trække i arbejdstøjet. Den politiske opfølgning på FN's Millenniumerklæring er endnu kun museskridt, og der skal helt anderledes stærke kræfter til, hvis vi skal nå målene og skabe en ny og mere retfærdig globalisering, der retter op på de store uligheder, som i dag deler menneskeheden.

Årets Human Development Report præsenterer en opdateret gennemgang af de udfordringer, verden står overfor, når nedtællingen for de sidste ti år til 2015 begynder. Den fokuserer på, hvad regeringer i rige lande kan gøre for at holde deres del af aftalen om et globalt partnerskab for udvikling. Det betyder ikke, at de fattige lande er uden ansvar. Tværtimod. Regeringerne i udviklingslandene har en grundlæggende forpligtelse til at prioritere menneskelig udvikling, respektere menneskerettighederne og bekæmpe ulighed og korrupsion. Men hvis de rige lande ikke fornyer deres forpligtelse til at samarbejde og viser dette i konkrete handlinger, vil 2015 Målene gå over i historieboerne som endnu et tomt løfte.

Rapporten fokuserer på tre centrale internationale samarbejdsområder: udviklingsbistand, international handel og sikkerhed. Hvis det skal lykkes at udrydde fattigdommen, må det internationale samarbejde forbedres på alle tre områder samtidig.

En gang imellem stilles spørgsmålet, om vi har råd til at betale, hvad det koster at nå 2015 Målene. I en verden, hvor muligheder og trusler i stadig større grad hænger sammen, har vi fak-

tisk ikke råd til at lade være.

Desuden er regningen slet ikke uoverskuelig stor. Verden bruger i dag ti gange så mange ressourcer på militære formål som på udviklingsbistand. Det handler med andre ord bare om at prioritere lidt anderledes. Sandheden er ikke, at vi indtil nu har tabt kampen mod fattigdom. Sandheden er snarere, at vi aldrig rigtigt har kæmpet.



Ragnhild Imerslund  
Informationschef  
UNDPs nordiske kontor

# Indholdsfortegnelse

---

## Del I Internationalt samarbejde befinder sig ved en skillevej

---

Dansk oversættelse af sammendraget i Human Development Report 2005 .....	6
--	---

## Del II Tekstbokse

---

Box 1: The Millennium Development Goals.....	7
Box 2: Saving 6 million lives- achievable and affordable .....	10
Box 3: India – a globalization success story with a mixed record on human development .....	11
Box 4: Pro-poor growth and progressive growth.....	18
Box 5: Inequality and health in the United States .....	19
Box 6: From the G-8 summit to the General Assembly – following up words with action.....	22
Box 7: Viet Nam and Mexico – a tale of two globalizers.....	24
Box 8: When is a subsidy not a subsidy? .....	26
Box 9: The limits to technical assistance for trade-related capacity building .....	28

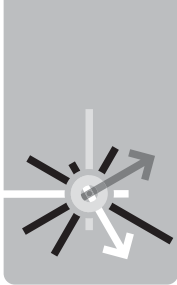
## Del III Statistik

---

### Indikatorer for menneskelig udvikling

### Udvalgte indeks fra Human Development Report 2005

Begrebsforklaring og forkortelser.....	34
Human Development Index (HDI), Table 1 .....	35
Human and income poverty: Developing countries, Table 3.....	39
Human and income poverty: OECD, Eastern Europe and the CIS, Table 4.....	42
Inequalities in maternal and child health, Table 8.....	44
Survival: Progress and setbacks, Table 10 .....	46
Inequality in income or consumption, Table 15 .....	50
Rich country responsibilities: aid, Table 17.....	54
Rich country responsibilities: debt relief and trade, Table 18 .....	55
Gender-related Development Index (GDI), Table 25 .....	56
Gender Empowerment Measure (GEM), Table 26.....	60



## Sammendrag

# Internationalt samarbejde befinder sig ved en skillevej

## Bistand, handel og sikkerhed i en ulige verden

Hver time dør flere end  
1200 børn uden for  
mediernes søgelys

År 2004 sluttede med en begivenhed, som demonstrerede naturens destruktive kræfter og den menneskelige medfølelses både skabende og helende kraft. Tsunamien, som fejede hen over det Indiske Ocean, dræbte omkring 300.000 mennesker. Derudover blev millioner gjort hjemløse. I løbet af ganske få dage efter tsunamien, affødte en af de værste naturkatastrofer i nyere tid verdens største internationale hjælpeindsats, som viste, hvad man kan opnå gennem global solidaritet, når det internationale samfund forpligter sig til at yde en reel indsats.

Tsunamien var en meget synlig, uforudsigelig tragedie, som i vid udstrækning ikke kunne forhindres. Andre tragedier er mindre synlige, forudsigelige grænsende til det kedsommelige og lette at forhindre. Hver time dør flere end 1.200 børn uden for mediernes søgelys. Dette svarer til tre tsunamier om måneden, hver måned, der rammer verdens mest sårbare borgere – børnene. Dødsårsagerne varierer, men det overvældende flertal har rod i samme onde: fattigdom. Til forskel fra tsunamien, så kan dette onde afskaffes. Med moderne teknologi, økonomiske ressourcer og den viden, vi besidder i dag, har verden kapacitet til at få bugt med ekstrem nød. Alligevel tillader vi som internationalt samfund, at fattigdom ødelægger liv i et omfang, der får tsunamis konsekvenser til at forekomme små.

For fem år siden, ved indgangen til det nye årtusinde, stod verdens regeringer sammen og aflagde et opsigtsvækkende løfte til ofrene for global fattigdom. Ved et møde i de Forenede Nationer underskrev de Millenniumerklæringen – et højtideligt løfte om at ”befri vore medmennesker, mænd, kvinder og børn, for de uværdige og dehumaniserende vilkår forbundet med ekstrem fattigdom.” Erklæringen formulerer en klar vision, som har rødder i en fælles forpligtelse til at sikre universelle menneskerettigheder og social retfærdighed, og som bakkes

op af konkrete, tidsbestemte mål. Disse mål – 2015 Målene - omfatter halvering af den ekstreme fattigdom, nedbringelse af børnedødeligheden, tilbud om grundskoleuddannelse til alle verdens børn, bekæmpelse af infektionssygdomme og opbygning af et nyt globalt partnerskab til at levere resultaterne (box 1). Disse løfter skal være indfriet i 2015.

Menneskelig udvikling handler om andet og mere end 2015 Målene. Men målene udgør en uomgængelig målestok, ud fra hvilken man kan måle udviklingen hen imod skabelsen af en ny, mere retfærdig, mindre forarmet og mindre usikker verdensorden. I september 2005 samles verdens regeringer igen i FN for at gøre status over udviklingen, siden de underskrev Millenniumerklæringen – og for at afstikke kursen for de næste ti år frem til 2015.

Der er god grund til forsigtig optimisme. Enkelte vigtige menneskelige udviklingsfremskridt er blevet registreret siden Millenniumerklæringen blev underskrevet. Fattigdommen er faldet og sociale indikatorer er blevet forbedret. 2015 Målene har bragt udvikling og kampen mod fattigdom i fokus på den internationale dagsorden i en grad der synes utænkelig for ti år siden. År 2005 er kendetegnet af en hidtil uset global kampagne dedikeret til at forvise fattigdom til fortiden. Kampagnen har allerede efterladt sig spor i form af fremskridt i

forhold til bistand og gældslettelse på topmødet mellem de otte største, industrielle økonomier, kaldet G-8-landene. Læren er: vægtige argumenter bakket op af samfundets mobilisering kan forandre verden.

Ikke desto mindre er udviklingens generelle karakterbog, her mens regeringerne forbereder sig på FN-topmødet i 2005, deprimerende læsning. De fleste lande er kørt af sporet i forhold til de fleste 2015 Mål. Menneskelig udvikling vakler på nøgleområder, og store uligheder bliver endnu større. Forskellige diplomatiske formuleringer og høflige vendinger anvendes til at beskrive afvigelsen mellem det fremskridt, der er sket inden for menneskelig udvikling, og den ambition, som blev formuleret i Millenniumerklæringen. Ingen af dem bør få lov til at skjule den simple sandhed: det løfte, som blev givet til verdens fattige, er ved at blive brudt.

Året i år, 2005, markerer en skillevej. Verdens regeringer står over for et valg. En mulighed er at gribe øjeblikket og gøre 2005 til starten på et "tiår for udvikling". Hvis de investeringer og politiske strategier, som er nødvendige for at nå 2015 Målene, køres i stilling i dag, er der stadig tid til at leve op til Millenniumerklæringens løfter. Men tiden er ved at rinde ud. FN-topmødet er en altafgørende lejlighed til at vedtage klare handlingsplaner, som er nødvendige, ikke bare for at komme tilbage på sporet i forhold til 2015 Målene, men for at få bugt med de store uligheder, som skiller menneskeligheden og skabe et nyt og mere retfærdigt globaliseringsmønster.

Den anden mulighed er at fortsætte på et "business as usual"-grundlag og gøre år 2005 til året, hvor Millenniumerklæringens løfter brydes. Et sådant valg vil betyde, at den nuværende generation af politiske ledere vil indskrive sig i historien som de ledere, der lod 2015 Målene fejle, mens de havde ansvaret. I stedet for handling kan FN-topmødet vælge at levere endnu en omgang af højtravende erklæringer, hvor rige lande byder på flere ord og ingen handling. Et sådant resultat vil have indlysende konsekvenser for verdens fattige. Men i en verden, som i stigende grad er indbyrdes forbundet af trusler og muligheder, vil det ydermere bringe den globale sikkerhed, fred og fremgang i fare.

2005-topmødet vil være en altafgørende lejlighed for de lande, der underskrev Millenniumerklæringen, til at vise, at de mente, hvad de skrev under på – og at de er i stand til at bryde med "business as usual"-tanken. Det er nu, de skal bevise, at Millenniumerklæringen ikke blot er et papirløfte, men et forpligtende tilsagn om forandring. Topmødet er tidspunktet, hvor investeringsressourcerne skal mobiliseres, og de planer udvikles, som er nødvendige for at kunne bygge de diger, som kan standse den tsunami, verdens fattigdom er. Det, der er nødvendigt, er en politisk vilje til at handle på den vision, som regeringerne formulerede for fem år siden.

## Human Development Report 2005

Denne rapport handler om omfanget af den udfordring, som verden står over for ved indgangen til den 10 år lange nedtælling frem til

Det er nu, de skal bevise, at Millenniumerklæringen ikke blot er et papirløfte, men et forpligtende tilsagn om forandring

Box 1

### The Millennium Development Goals

In September 2005 the UN General Assembly will review achievements since the Millennium Declaration of 2000, including progress towards the eight Millennium Development Goals. These goals provide tangible benchmarks for measuring progress in eight areas, with a target date for most of them of 2015:

- Goal 1** Eradicate extreme hunger and poverty. Halving the proportion of people living on less than \$1 a day and halving malnutrition.
- Goal 2** Achieve universal primary education. Ensuring that all children are able to complete primary education.
- Goal 3** Promote gender equality and empower women. Eliminating gender disparity in primary and secondary schooling, preferably by 2005 and no later than 2015.
- Goal 4** Reduce child mortality. Cutting the under-five death rate by two-thirds.
- Goal 5** Improve maternal health. Reducing the maternal mortality rate by three-quarters.
- Goal 6** Combat HIV/AIDS, malaria and other diseases. Halting and beginning to reverse HIV/AIDS and other diseases.
- Goal 7** Ensure environmental stability. Cutting by half the proportion of people without sustainable access to safe drinking water and sanitation.
- Goal 8** Develop a global partnership for development. Reforming aid and trade with special treatment for the poorest countries.

Der er en reel risiko for, at de næste ti år ligesom de seneste 15 år vil gøre langt mindre for den menneskelige udvikling, end den nye konsensus tilsiger

2015. Den har fokus på det, regeringerne i rige lande kan gøre for at holde deres del af den globale partnerskabsaftale. Det betyder ikke, at regeringer i udviklingslandene ikke bærer et ansvar. Tværtimod har de det primære ansvar. Uanset mængden af internationalt samarbejde kan hjælp udefra aldrig kompensere for regeringers handlinger, når de ikke prioriterer menneskelig udvikling, ikke respekterer menneskerettigheder, ikke håndterer uligheder eller bekæmper korrupsion. Men uden et genbekræftet, bindende løfte om samarbejde bakket op af praktisk handling, vil man ikke nå 2015 Målene – og Millenniumerklæringen vil indgå i historien som endnu et tomt løfte.

Vi fokuserer på tre grundpiller i samarbejdet, som hver har brug for øjeblikkelig opdatering. Den første grundpille er udviklingsbistand. International hjælp er en nøgleinvestering, når man taler om menneskelig udvikling. Afkastet af disse investeringer kan måles på det menneskelige potentiale, der frigøres, når man forhindrer sygdomme og dødsfald, som er mulige at forebygge, uddanner alle børn, overvinder uligheder mellem kønnene og skaber betingelser for vedvarende økonomisk vækst. Udviklingsbistand lider under to problemstillinger: kronisk underfinansiering og ringe kvalitet. Der er sket fremskridt på begge fronter, men der er endnu meget at gøre, hvis man skal lukke 2015 Målenes økonomiske huller og forbedre udnyttelsen af midlerne.

Den anden grundpille er den internationale handel. Under de rette omstændigheder kan handel være en magtfuld katalysator for menneskelig udvikling. Doha udviklingsrunden i WTO, som blev indledt i 2001, gav rige landes regeringer lejlighed til at skabe disse betingelser. Fire år senere er intet af substans blevet opnået. De rige landes handelspolitikker blokerer fortsat for fattige lande og fattige menneskers retmæssige andel af den globale velstand – og dette er stik imod Millenniumerklæringen. I højere grad end bistand, har handel mulighed for at øge de fattigste landes og de fattigste menneskers andel af den globale velstand. At begrænse dette potentiale gennem uretfærdige handelspolitikker er ikke i overensstemmelse med forpligtelsen til at opfylde 2015

Målene. Og dertil kommer, at det er urimeligt og hyklerisk.

Den tredje grundpille er sikkerhed. Voldelige konflikter ødelægger livet for flere hundrede millioner mennesker. Det er en kilde til systematisk krænkelse af menneskerettighederne og en barriere i udviklingen hen imod 2015 Målene. Konflikterne har ændret karakter, og nye trusler mod den kollektive sikkerhed er opstået. I en verden, som i stigende grad er forbundet på kryds og tværs, overskrider de trusler, som opstår, når man ikke evner at undgå konflikter eller gribe muligheden for at skabe fred, uundgåeligt nationale grænser. Et mere effektivt internationalt samarbejde ville kunne medvirke til at fjerne de barrierer voldsomme konflikter udgør i forhold til 2015 Målene, og skabe de nødvendige betingelser for en hurtigere menneskelig udvikling og reel sikkerhed.

Fornyelsen af det internationale samarbejde omkring hver af disse grundpiller skal finde sted samtidig. Fiasko inden for et hvilket som helst af de tre områder vil underminere fundamentet for fremtidig fremskridt. Mere effektive regler inden for den internationale handel vil have ringe betydning i lande, hvor voldsomme konflikter blokerer for muligheden for overhovedet at deltage i handel. Øget bistand uden mere retfærdige handelsregler vil ikke give optimale resultater. Og fred uden udsigt til forbedret menneskelig velstand og fattigdomsbegrænsning, som kan ydes gennem bistand og handel, vil forblive skrøbelig.

## **Status for den menneskelige udvikling**

For femten år siden stod den første Human Development Report overfor et årti i hastig udvikling. "1990'erne," forudså den optimistisk, "tegner til at blive tiåret for menneskelig udvikling, for der har sjældent været en sådan konsensus omkring de egentlige mål i udviklingsstrategierne." I dag, som i 1990, er der også enighed om udviklingen. Denne konsensus er blevet kraftfuldt formuleret i rapportererne fra FN's Millenniumprojekt og Commission for Africa finansieret af Storbritannien. Desværre har denne konsensus endnu til gode at



udmønte sig i praksis – og der er dystre udsigter for det tiår, der ligger forude. Der er en reel risiko for, at de næste 10 år ligesom de seneste 15 år vil gøre langt mindre for den menneskelige udvikling, end den nye konsensus tilsiger.

Meget er blevet opnået siden den første Human Development Report. I gennemsnit er folk i udviklingslandene ved bedre helbred, bedre uddannet og mindre fattige – og der er større sandsynlighed for, at de i dag lever i et fler-parti demokrati. Siden 1990 er den forventede levealder i udviklingslandene øget med to år. Antallet af dødsfald blandt børn er faldet med 3 millioner om året, og 30 millioner flere børn har fået mulighed for at gå i skole. Flere end 130 millioner mennesker er sluppet ud af den ekstreme fattigdom. Disse gevinster inden for menneskelig udvikling bør ikke undervurderes.

Men de bør heller ikke overvurderes. I 2003 fik 18 lande med et samlet indbyggertal på 460 millioner mennesker lavere karakterer på indekset for menneskelig udvikling (HDI) end i 1990 – en tilbagegang, som ikke er set tidligere. Midt i en blomstrende global økonomi dør 10,7 millioner børn før deres fem-års fødselsdag, og over én milliard overlever i elendig fattigdom på mindre end én dollar om dagen. HIV-AIDS pandemien har været skyld i det største enkeltstående tilbageskridt i forhold til menneskelig udvikling. I 2003 kostede pandemien tre millioner mennesker livet og efterlod yderligere fem millioner smittede. Millioner af børn er blevet forældreløse.

Global integration forbinder i stigende grad landene indbyrdes. I økonomiske termer mindskes afstanden mellem mennesker og lande hastigt, i takt med at handel, teknologi og investering knytter landene sammen i et spind af gensidig afhængighed. I menneskelige udviklingstermer er afstanden mellem landene kendetegnet ved store og i nogle tilfælde voksende ulighed i forhold til indkomst og livsmuligheder. En femtedel af menneskeheden bor i lande, hvor mange mennesker ikke tænker videre over at bruge to dollar på en kop cappuccino. En anden femtedel af menneskeheden overlever på mindre end én dollar om dagen og bor i lande, hvor børn dør, fordi de ikke har et

net over deres seng til at holde malariamyggene væk om natten (box 2).

Her ved begyndelsen af det 21. århundrede lever vi i en splittet verden. Dybden af denne splittelse udgør en fundamental udfordring for det globale samfund. En del af udfordringen er af etisk og moralsk karakter. Som Nelson Mandela udtrykte det i 2005: ”Massiv fattigdom og grotesk ulighed er så forfærdelige plager i vores tid – en tid, hvor verden bryster sig af åndeløse fremskridt inden for videnskab, teknologi, industri og velstandsgevinster – at de kan sidestilles med sociale ondt som slaveri og apartheid”. Denne dobbelte plage, fattigdom og ulighed, kan overvindes – men fremskridtene har været vaklende og ujævne.

Rige lande har ligesom fattige en interesse i at ændre dette billede. At reducere den kløft af velstand og muligheder, der deler det menneskelige samfund er ikke et nulsumsspil, hvor nogen er nødt til at tabe for at andre kan vinde. At give mennesker i fattige lande muligheder, så de kan leve lange og sunde liv, give deres børn en ordentlig uddannelse og slippe ud af fattigdom vil ikke mindske borgernes velfærd i de rige lande. Tværtimod vil det medvirke til at skabe fælles muligheder og styrke den kollektive sikkerhed. I en så tæt forbundet som vores, er en fremtid der hviler på et fundament af massiv fattigdom midt i overfloden, økonomisk ineffektivt, politisk uholdbart og moralsk uforsvarligt.

Forskellen i den forventede levealder er blandt de mest fundamentale af alle uligheder. I dag har et menneske, som lever i Zambia, en ringere chance for at fylde 30 år end et menneske født i England i 1840 – og denne kløft øges på grund af HIV/AIDS. I Europa er det største demografiske chok siden Den Sorte Død det, som Frankrig oplevede under Første Verdenskrig. Den forventede levealder faldt med omkring 16 år. Til sammenligning står Botswana i dag over for et fald i den forventede levealder på 31 år på grund af HIV/AIDS. Udover de umiddelbare menneskelige omkostninger, ødelægger HIV/AIDS også den sociale og økonomiske infrastruktur, som genopbygning er afhængig af. Sygdommen kan endnu ikke kureres. Men millioner af liv kunne have været reddet, hvis

Verdens 500 rigeste personer har en samlet formue, der er større end de fattigste 416 millioners indkomster tilsammen

Most child deaths are avoidable. While faster economic growth would reduce mortality rates, mortality rates are higher than they need to be because of the indefensible underuse of effective, low-cost, low-technology interventions—and because of a failure to address the structural causes of poverty and inequality.

Cross-country research published in *The Lancet* in 2003 identified 23 interventions having the strongest impact on child mortality. These interventions—15 of them preventive and 8 curative—ranged from the provision of oral rehydration therapy to drugs and insecticide-treated bednets for preventing malaria and antenatal and obstetric care. Most of the interventions can be provided on a low-cost basis through trained health workers and local communities. Using 2000 data and assuming 100% coverage for these interventions, the authors of the study concluded that around two in every three child deaths—6 million in total—could have been avoided.

The findings highlight the huge potential for tackling one of the gravest human development problems facing the international community. Communicable diseases and systemic infections, such as pneumonia, septicaemia, diarrhoea and tetanus, cause two in every three child deaths—nearly all of them preventable. The 2.5 million deaths from diarrhoea and pneumonia could be dramatically reduced through community-level interventions supported by government agencies. The precise intervention priorities vary by country, and there is no single solution. But the common problem is one of low coverage of services, high levels of inequality linked to poverty and neglect of neonatal mortality in public health policy.

Several myths reinforce the idea that the MDG target of reducing child mortality by two-thirds may be unattainable. The following are among the most common:

- *Myth 1. Achieving rapid decline is unaffordable.* Not true. Some countries do face major financial constraints—hence the need for increased aid. But child mortality is an area in which small investments yield high returns. Recent cross-country research on neonatal mortality identifies a set of interventions that, with 90% coverage in 75 high-mortality countries, could reduce death rates by 59%, saving 2.3 million lives. The \$4 billion cost represents two days' worth of military spending in developed countries.
- *Myth 2. High-technology interventions such as intensive care units hold the key to success.* Not true. Sweden at the end of the nineteenth century and the United Kingdom after 1945 achieved rapid declines in neonatal mortality with the introduction of free antenatal care, skilled attendance at childbirth and increased availability of antibiotics. Developing countries such as Malaysia and Sri Lanka have similarly achieved steep

declines in neonatal deaths through simple, home-based, district-level interventions supported through training for health workers and midwives and publicly financed provision.

- *Myth 3. Poor countries lack the institutional capacity to scale up.* Not true. Institutions matter, but many poor countries have achieved rapid advances by using institutional structures creatively. Egypt has sustained one of the fastest declines in child mortality rates in the world since 1980. Bangladesh, Honduras, Nicaragua and Viet Nam have also achieved rapid progress. In each case decentralized district-level programmes have integrated child health and maternal health programmes—including immunization, diarrhoea treatment and antenatal care—into health service delivery. They also invested in training health workers and midwives and in targeting vulnerable populations. Even poor-performing countries do not lack evidence of the potential for scaling up. In the Indian state of Maharashtra a three-year pilot project covering 39 villages extended basic antenatal care programmes through home-based care provision and simple clinical interventions costing \$5 per person covered. The infant mortality rate fell from 75 deaths per 1,000 live births in the baseline period (1993–95) to 39 three years later. The mortality rate in an adjacent district declined only from 77 deaths per 1,000 live births to 75 over the same period.

The potential for rapid progress reflects the large deficit in current provision. In Sub-Saharan Africa less than 40% of women deliver with skilled care and in South Asia less than 30% do. More than 60 million women each year deliver without skilled care. Inequality in service use—a theme taken up in chapter 2—adds to vulnerability. The poorest women are more likely to be malnourished and less likely to take advantage of services because they are unavailable, unaffordable or of inadequate quality. Beyond service provision, deeper gender inequalities exacerbate the problem. Estimates suggest that birth spacing could reduce death rates by 20% in India and 10% in Nigeria, the countries with the highest neonatal mortality rates. Lack of control over fertility, which is linked to imbalance in power within the household and beyond, is central to the problem.

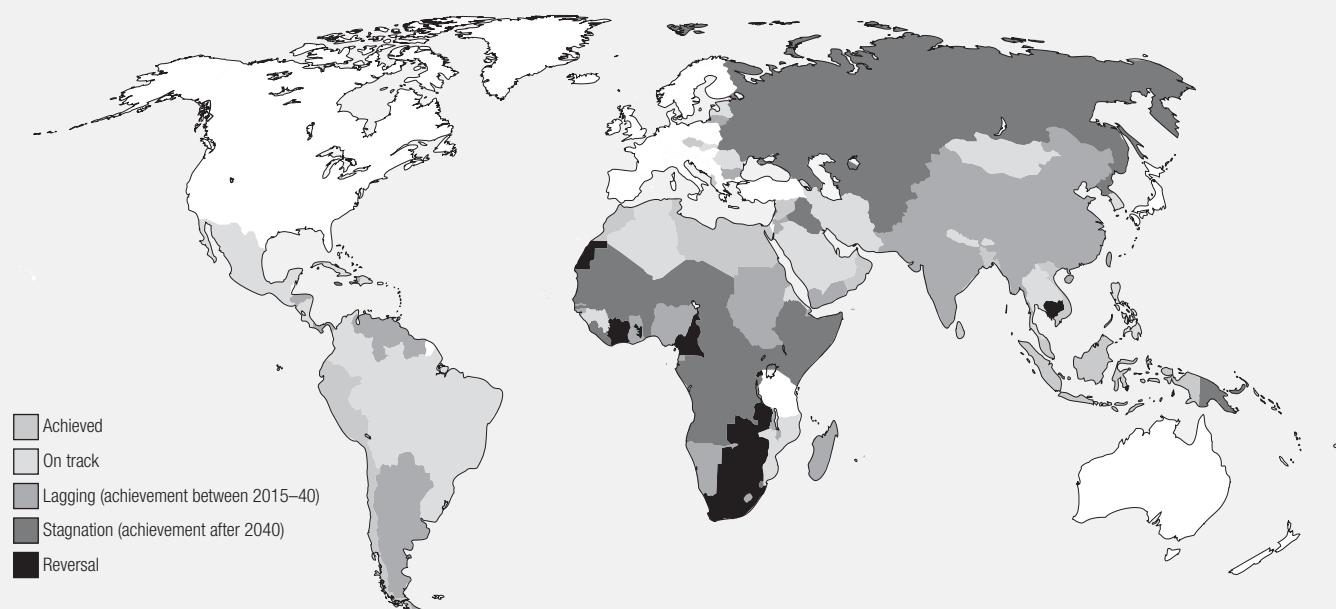
The real barriers to progress in reducing child deaths are not institutional or financial, though there are constraints in both areas. Poor quality service provision and chronic financing shortfalls have to be addressed. At the same time, poverty reduction strategies need to focus more on the structural causes of high mortality linked to the low status of women, inequalities in access to healthcare and a failure to prioritize child and maternal health.

Source: Cousens, Lawn and Zupan 2005; Mills and Shilcutt 2004; Wagstaff and Claeson 2004.

det internationale samfund havde handlet, før en alvorlig trussel udviklede sig til en fuldbyr-det krise.

Der er ingen indikator, som beskriver for-

skellen på menneskelig udvikling stærkere end børnedødelighed. Dødstallet blandt verdens børn er faldende, men den positive udvikling begynder at gå langsommere – og forskellen



Note: This map is stylized and is not to scale. It does not reflect a position on the legal status of any country or territory or the delimitation of any frontiers.  
Source: Calculated on the basis of data on child mortality and primary enrolment from UN 2005b; for details see *Technical note 3* in the full Report.

### India—a globalization success story with a mixed record on human development

*“The slow improvement in the health status of our people has been a matter of great concern. We have paid inadequate attention to public health.”*

Dr. Manmohan Singh, Prime Minister of India, April 2005<sup>1</sup>

India has been widely heralded as a success story for globalization. Over the past two decades the country has moved into the premier league of world economic growth; high-technology exports are booming and India’s emerging middle-class consumers have become a magnet for foreign investors. As the Indian Prime Minister has candidly acknowledged, the record on human development has been less impressive than the record on global integration.

The incidence of income poverty has fallen from about 36% in the early 1990s to somewhere between 25% and 30% today. Precise figures are widely disputed because of problems with survey data. But overall the evidence suggests that the pick-up in growth

has not translated into a commensurate decline in poverty. More worrying, improvements in child and infant mortality are slowing—and India is now off track for these MDG targets. Some of India’s southern cities may be in the midst of a technology boom, but 1 in every 11 Indian children dies in the first five years of life for lack of low-technology, low-cost interventions. Malnutrition, which has barely improved over the past decade, affects half the country’s children. About 1 in 4 girls and more than 1 in 10 boys do not attend primary school.

Why has accelerated income growth not moved India onto a faster poverty reduction path? Extreme poverty is concentrated in rural areas of the northern poverty-belt states, including Bihar, Madhya Pradesh, Uttar Pradesh and West Bengal, while income growth has been most dynamic in other states, urban areas and the service sectors. While rural poverty has fallen rapidly in some states, such

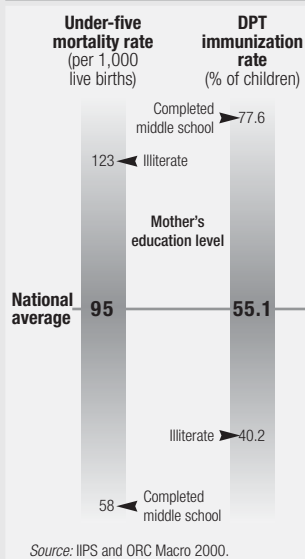
*(continued on next page)*

#### Differences among states in India

Indicator	India	Kerala	Bihar	Rajasthan	Uttar Pradesh
Female share of population (%)	48	52	49	48	48
Under-five mortality rate (per 1,000 live births)	95	19	105	115	123
Total fertility rate (births per woman)	2.9	2.0	3.5	3.8	4.0
Birth attended by health professional (%)	42	94	23	36	22
Children receiving all vaccinations (%)	42	80	11	17	21

Source: IIPS and ORC Macro 2000.

### Education inequalities put a brake on progress



as Gujarat and Tamil Nadu, less progress has been achieved in the northern states. At a national level, rural unemployment is rising, agricultural output is increasing at less than 2% a year, agricultural wages are stagnating, and growth is virtually “jobless”. Every 1% of national income growth generated three times as many jobs in the 1980s as in the 1990s.

The deeper problem facing India is its human development legacy. In particular, pervasive gender inequalities, interacting with rural poverty and inequalities between states, is undermining the potential for converting growth into human development.

Perhaps the starkest gender inequality is revealed by this simple fact: girls ages 1–5 are 50% more likely to die than boys. This fact translates into 130,000 “missing” girls. Female mortality rates remain higher than male mortality rates through age 30, reversing the typical demographic pattern. These gender differences reflect a widespread preference for sons, particularly in northern states. Girls, less valued than their brothers, are often brought to health facilities in more advanced stages of illness, taken to less qualified doctors and have less money spent on their healthcare. The low status and educational disadvantage suffered by women have a direct bearing on their health and their children’s. About one-third of India’s children are under weight at birth, reflecting poor maternal health.

Inadequate public health provision exacerbates vulnerability. Fifteen years after universal childhood immunization was introduced, national health surveys suggest that only 42% of children are fully immunized. Coverage is lowest in the states with the highest child death rates, and less than 20% in Bihar and Uttar Pradesh. India may be a world leader in computer software services, but when it comes to basic immunization services for children in poor rural areas, the record is less impressive.

Gender inequality is one of the most powerful brakes on human development. Women’s education matters in its own right, but it is also closely associated with child mortality. The under-five mortality rate is more than twice as high for children of illiterate mothers as for children whose mothers have completed middle school (see figure). Apart from being less prone to undernutrition, better educated mothers are more likely to use basic health services, have

fewer children at an older age and are more likely to space the births—all factors positively associated with child survival. As well as depriving girls of a basic right, education inequalities in India translate into more child deaths.

State inequalities interact with gender- and income-based inequalities (see table). Four states account for more than half of child deaths: Bihar, Madhya Pradesh, Rajasthan and Uttar Pradesh (see figure). These states also are marked by some of the deepest gender inequalities in India. Contrasts with Kerala are striking. Girls born in Kerala are five times more likely to reach their fifth birthday, are twice as likely to become literate and are likely to live 20 years longer than girls born in Uttar Pradesh. The differences are linked to the chronic underprovision of health services in high-mortality northern states, which is in turn linked to unaccountable state-level governance structures.

Translating economic success into human development advances will require public policies aimed explicitly at broadening the distribution of benefits from growth and global integration, increased public investment in rural areas and services and—above all—political leadership to end poor governance and address the underlying causes of gender inequality.

There are encouraging signs that this leadership may be starting to emerge. In 2005 the government of India launched a \$1.5 billion National Rural Health Mission, a programme targeting some 300,000 villages, with an initial focus on the poorest states in the north and north-east. Commitments have been made to raise public health spending from 0.9% of national income to 2.3%. Spending on education has also been increased. In an effort to create the conditions for accelerated rural growth and poverty reduction, ambitious public investment programmes have been put in place to expand rural infrastructure, including the provision of drinking water and roads.

Translating increased financial commitment into improved outcomes will require a stronger focus on effective delivery and measures to improve the quality of public services. There is no shortage of innovative models to draw upon. States such as Himachal Pradesh and Tamil Nadu have sustained rapid progress in education, not just by increasing budget provision but by increasing the accountability of service providers and creating incentives—such as free school meals, scholarships and free textbooks—aimed at increasing the participation of poor households.

Overcoming the legacy of decades of underinvestment in human development and deep-rooted gender inequalities poses immense challenges. Political leadership of a high order will be needed to address these challenges. Failure to provide it and to extend health and education opportunities for all, regardless of wealth and gender, will ultimately act as a constraint on India’s future prospects in the global economy.

1. BBC News 2005a.

Source: BBC News 2005a; Cassen, Visaria and Dyson 2004; Kijima and Lanjouw 2003; Joshi 2004; Dev 2002; Drèze and Murthi 2001.

mellem rige og fattige lande bliver større. Det koster liv, når udviklingen taber fart. Hvis fremskridtet fra 1980'erne var fortsat efter 1990, ville 1.2 millioner færre børn være døde i år end det egentlig er tilfældet. I Afrika syd for Sahara stiger børnedødeligheden nu: regionen tegner sig for 20 % af verdens fødsler og 44% af de børn, der dør, før de fylder fem år (map 1). Udviklingens langsommere tendens breder sig også andre steder end i Afrika syd for Sahara. I Kina og Indien som ellers fremhæves som nogle af globaliseringens mest synlige "succes-historier", er det ikke lykkedes at omsætte den nyskabte velstand og voksende indkomst til et mere hastigt faldende børnedødelighedstal (box 3, figure 1). Problemets kerne er en dybt rod-fæstet ulighed i den menneskelige udvikling.

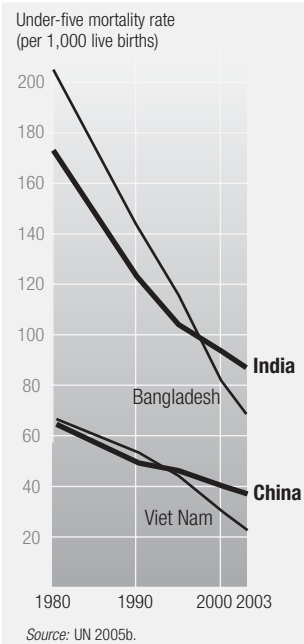
Debatter om tendenserne i fordelingen af den globale velstand fortsætter med at rase. Mindre åbent for debat er emnet om det rene og skære omfang af den uretfærdige fordeling. Verdens 500 rigeste personer har en samlet formue, der er større end de fattigste 416 millioners indkomster tilsammen. Udover disse ekstremer tegner de 2.5 milliarder mennesker, der lever for mindre end to dollar om dagen – svarende til 40 % af verdens befolkning – sig for 5% af den globale indkomst. De rigeste 10%, som næsten alle bor i lande med høje indkomster, tegner sig for 54%. (figur 2).

En indlysende følge af ekstrem global

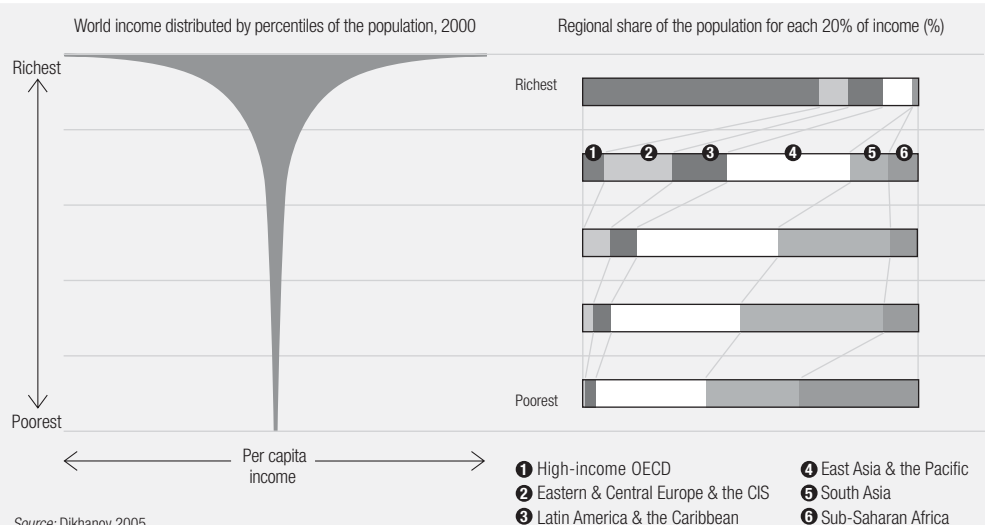
ulighed er, at selv beskedne ændringer i indkomstfordelingen fra top til bund kunne have stor effekt på fattigdommen. Ved at bruge en database over fordelingen af den globale indkomst har vi regnet ud, at det vil koste 300 milliarder dollars at løfte én milliard mennesker, som lever på mindre end én dollar om dagen, over fattigdomsgrænsen. Dette beløb udgør 1,6 % af den indkomst der tilfalder verdens 10 % rigeste mennesker. Dette tal beskriver naturligvis en statisk overførsel. For at opnå en bæredygtig fattigdomsreduktion kræves dynamiske processer gennem hvilke fattige lande og fattige mennesker kan producere sig ud af ekstrem nød. Men i vores yderst ulige verden ville en mere ligelig fordeling være en kraftfuld katalysator i processen for at reducere fattigdom og nå 2015 Målene.

Hvad er konsekvenserne for 2015 Målene, hvis den globale menneskelige udvikling fortsætter i det nuværende spor? Vi besvarer dette spørgsmål ved at anvende lantedata for at anskueliggøre, hvor verden i givet fald ville være i 2015 i forhold til nogle af de primære mål. Udsigten er ikke opløftende. Hvis de nuværende tendenser fortsætter, vil der være stor forskel mellem 2015 Målene og de faktiske resultater. Denne forskel kan forklares statistisk, men bag statistikkerne gemmer der sig almindelige menneskers liv og håb. Menneskelige omkostninger kan aldrig beskrives i tal alene. Vores forudsi-

**Figure 1** China and India fall behind in child mortality



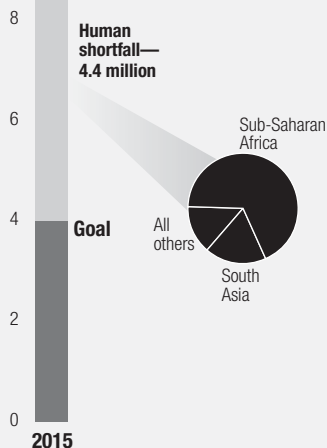
**Figure 2** Where the money is



Child mortality—the human cost

Deaths of children under age 5 (millions)

Current trend

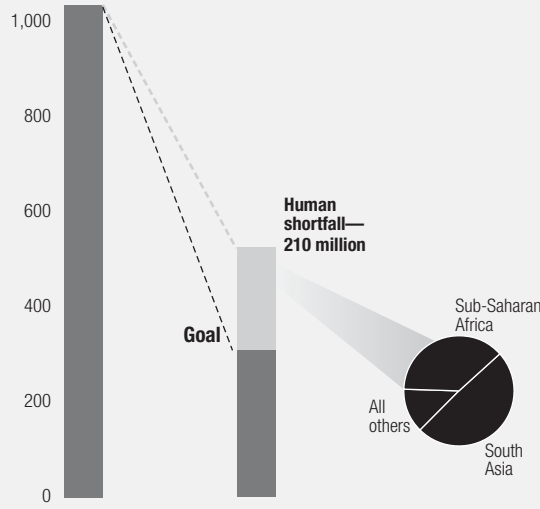


	Shortfall
Sub-Saharan Africa	3.0
Arab States	0.3
East Asia & the Pacific	0.3
South Asia	0.8
Latin America & Caribbean	0.0
<b>All developing countries</b>	<b>4.4</b>

No access to clean water—the human cost

People (millions)

How many without clean water?

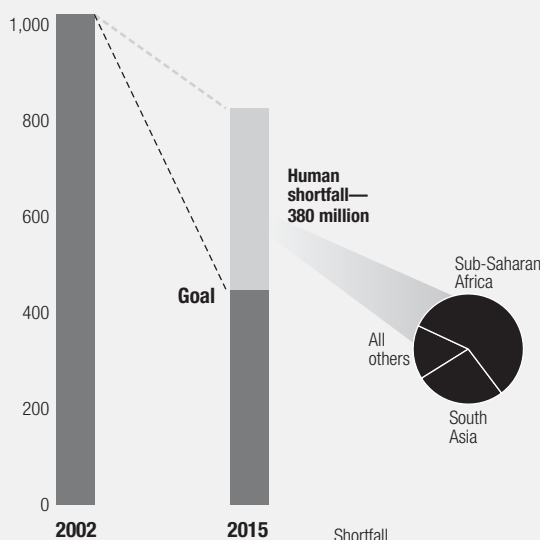


	2002	2015	Shortfall
Sub-Saharan Africa	278.2	198.6	80.1
Arab States	46.7	19.0	6.7
East Asia & the Pacific	419.0	190.7	14.6
South Asia	232.6	108.9	103.6
Latin America & Caribbean	55.0	8.1	4.9
<b>All developing countries</b>	<b>1,036.6</b>	<b>525.2</b>	<b>209.9</b>

Income poverty—the human cost

People (millions)

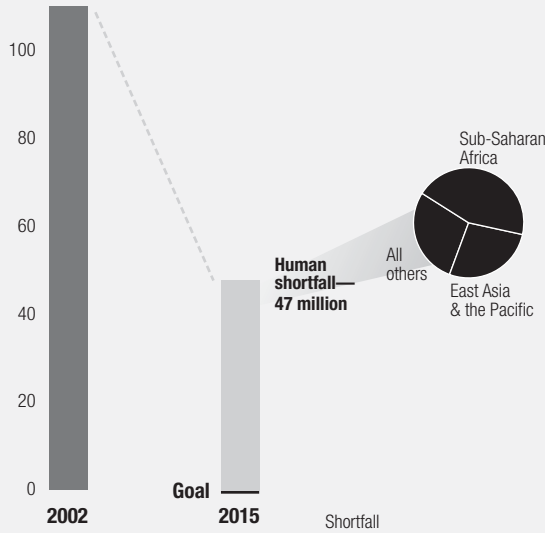
How many will remain destitute?



	2002	2015	Shortfall
Sub-Saharan Africa	313.0	352.7	218.7
Arab States	7.0	9.8	7.5
East Asia and the Pacific	271.0	17.2	7.5
South Asia	431.0	395.0	101.4
Latin America & Caribbean	50.0	51.0	44.4
<b>All developing countries</b>	<b>1,072.0</b>	<b>826.7</b>	<b>379.9</b>

**Children not enrolled in school—the human cost**

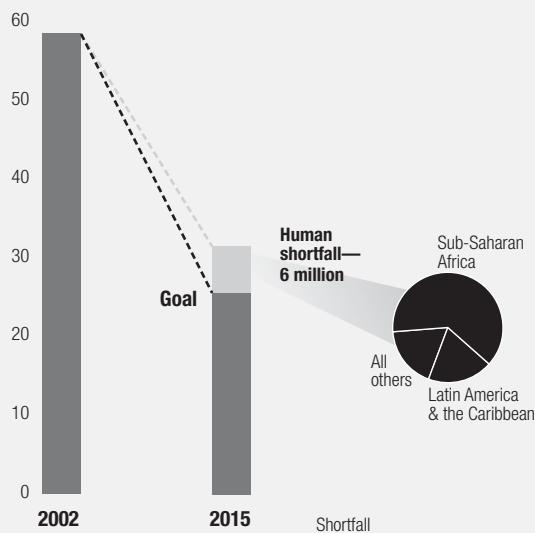
Primary-school age children out of school (millions)



	2002	2015	Shortfall
Sub-Saharan Africa	45.5	18.7	18.7
Arab States	8.8	5.7	5.7
East Asia & the Pacific	10.0	15.8	11.3
South Asia	42.3	4.0	4.0
Latin America & Caribbean	3.3	0.9	0.9
<b>All developing countries</b>	<b>109.9</b>	<b>46.7</b>	<b>46.7</b>

**Girls not enrolled in school—the human cost**

Primary-school age girls out of school (millions)



	2002	2015	Shortfall
Sub-Saharan Africa	23.8	9.6	3.8
Arab States	5.0	3.5	0.5
East Asia & the Pacific	4.9	7.1	0.7
South Asia	23.6	9.6	0.0
Latin America & Caribbean	1.5	1.1	1.1
<b>All developing countries</b>	<b>58.8</b>	<b>30.9</b>	<b>6.0</b>

**Source:** Calculated on the basis of data on under-five mortality and people with access to improved water sources from UN 2005b, data on births, population, and population growth rates from UN 2005d, data on children attending school and girls attending school from UNESCO 2005, data on children out of school from UNICEF 2005d, and data on people living on less than \$1 a day (PPP US\$) from World Bank 2005d; for details see *Technical note 3* in the full Report.

Målet om at nedbringe børnedødeligheden bliver ikke nået, hvilket resulterer i 4,4 millioner børnedødsfald, som kunne være undgået

gelse for 2005 giver os imidlertid en indikation af omfanget af de menneskelige omkostninger. Blandt konsekvenserne for udviklingslandene ved at fortsætte den nuværende kurs er:

- Mål 3 om at nedbringe børnedødeligheden bliver ikke nået, hvilket resulterer i 4,4 millioner børnedødsfald, der kunne være undgået – det er tre gange så mange børn under fem år som der bor London, New York og Tokyo. I løbet af de næste 10 år vokser gabet mellem målet og den nuværende udvikling til mere end 41 millioner børn, som vil dø før deres fem-års fødselsdag af den sygdom, som allernemtest kan kureres – nemlig fattigdom. Dette scenario stemmer dårligt overens med Millenniumklæringens løfte om at beskytte verdens børn.
- Afstanden mellem Mål 1 om at halvere fattigdommen og de resultater, fremskrivningen viser, er at yderligere 380 millioner mennesker vil leve for mindre end én dollar om dagen i år 2015.
- Mål 2 om grundskoleuddannelse til alle børn bliver ikke opfyldt med det nuværende tempo. I stedet vil yderligere 47 millioner børn ikke gå i skole i 2015.

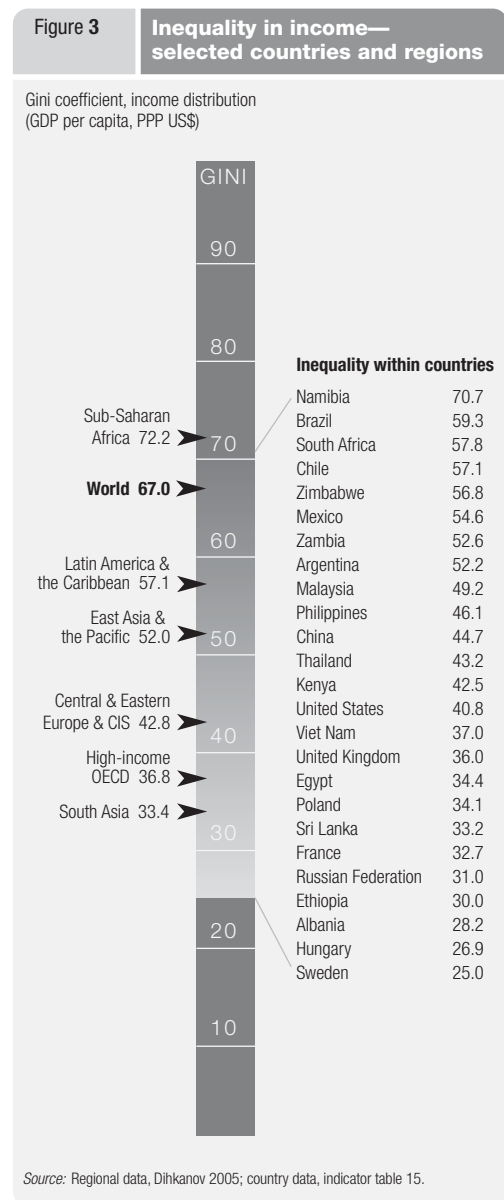
Disse er simple fremskrivninger på basis af de nuværende tendenser – men tendenser er ikke det samme som skæbner. Som finansmarkedet udtrykker det, er fortidens præstation ikke en vejviser til fremtidens resultater. For 2015 Målene bør dette være entydigt godt nyt. Som FN's generalsekretær har sagt det: "Målene kan indfries i 2015 – men kun hvis alle involverede fuldstændig glemmer tanken om 'business as usual' og sætter hastigere og mere omfattende handlinger i gang nu." Nogle af verdens fattigste lande – såsom Bangladesh, Uganda og Vietnam – har vist, at hastig fremgang er mulig. Men rige lande er nødt til at yde den fornødne hjælp, så udviklingslandene kan klare startomkostningerne forbundet med den globale menneskelige udvikling.

Mens regeringerne forbereder sig til FN's 2005 topmøde, er fremskrivningen for 2015 et klart advarselssignal. For at sige det lige ud så er det indlysende at verden har kurs direkte mod en menneskelig udviklingskatastrofe, der vil medføre dødsfald, der kunne være blevet forhindre-

dret, børn, der ikke kommer i skole og spildte muligheder for at bekæmpe fattigdommen. Den katastrofe er ligeså let at undgå, som den er forudsigelig. Hvis regeringerne mener deres forpligtende tilsagn til 2015 Målene alvorligt, er 'business as usual'-tanken ikke en mulighed. FN's 2005 topmøde byder på en mulighed for at udstikke en ny kurs for de næste ti år.

## Betydningen af ulighed

Afstandene i den menneskelige udvikling inden for et lands grænser er lige så stor som det er tilfældet imellem lande (figure 3). Disse afstande





afspejler ulige muligheder – folk holdes tilbage på grund af deres køn, gruppetilhørsforhold, indkomst eller hvor de bor. Sådanne uligheder er uretfærdige. De er også økonomisk urentable og socialt destabiliserende. At overvinde de strukturelle kræfter, som skaber og bevarer ekstrem ulighed, er en af de mest effektive måder, hvorpå man kan bekæmpe den ekstreme fattigdom, hvilket igen øger samfundets velfærd og udviklingshastigheden hen imod 2015 Målene.

2015 Målene er i sig selv et kraftfuldt udsagn, der udtrykker en international hensigt, som udspringer af en forpligtelse til at sikre basale menneskerettigheder. Disse rettigheder – til uddannelse, ligeret for kønnene, til overlevelse i barndommen og til en rimelig levestandard – er i deres natur universelle. Det er derfor udviklingen hen imod 2015 Målene bør handle om alle mennesker, uanset deres husstandsindkomst, deres køn eller deres boligs placering. Ikke desto mindre måler regeringer udviklingen i forhold til nationale gennemsnit. Disse gennemsnit kan tilsløre store indre uligheder i udviklingen, som bygger på de skævheder, der er baseret på velstand, køn, etniske tilhørsforhold og andre faktorer.

Som denne rapport viser, fungerer den manglende evne til at tackle ekstreme uligheder som en bremse på udviklingen hen imod opnåelsen af 2015 Målene. I forhold til mange af 2015 Målene sakker de fattige og de dårligt stillede agter ud. Analyser på tværs af lande viser, at børnedødeligheden blandt de fattigste 20 % af befolkningen falder halvt så hurtigt som verdensgennemsnittet. Fordi de fattigste 20 % tegner sig for en uforholdsmæssig stor andel af børnedødeligheden, bremses den gennemsnitlige hastighed af fremskridtene hen imod indfrielsen af 2015 Målene. Hvis man kunne skabe de betingelser, under hvilke fattige mennesker vil kunne nå op på siden af den øvrige verden som en del af et overordnet menneskelig udviklingsfremskridt, ville det betyde en dynamisk ny drivkraft for 2015 Målene. Det ville også rette op på en af årsagerne til social uretfærdighed (box 4).

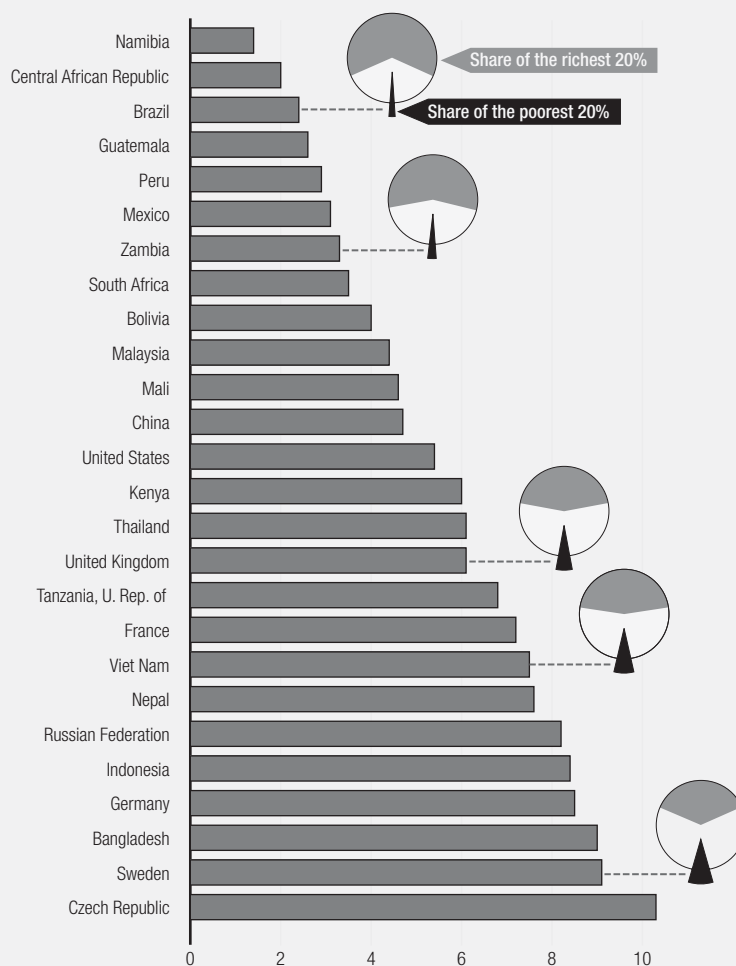
Mangfoldige og indbyrdes forbundne lag af ulighed skaber ugunstige betingelser for mennesker igennem hele deres liv. Uligheder i

forhold til indkomst vokser i lande, der tæller mere end 80 % af verdens befolkning. Ulighed i denne størrelsesorden er væsentlig på grund af sammenhængen mellem fordelingsmønstre og fattigdomsniveau. Den gennemsnitlige indkomst er tre gange højere i Brasilien, som er karakteriseret af en høj grad af ulighed og middel indkomst, end i Vietnam, hvor ulighedsgraden er lav og indkomsten lav. Alligevel er indkomsten for de fattigste 10 % af befolkningen i Brasilien lavere end indkomsten for de fattigste 10% af befolkningen i Vietnam. Store indkomstiligheder er u hensigtsmæssige for den økonomiske vækst og svækker den hastighed, hvormed vækst omsættes til fattigdomsbekæmpelse: det reducerer størrelsen af den samlede

130 000 unge liv går tabt hvert år på grund af de ugunstige vilkår, der er associeret med det at være født med to X-kromosomer

Figure 4 Slicing the income pie

Share of the poorest 20%, 2003 (%)



Source: Indicator table 15.

Like motherhood and apple pie, everybody is in favour of “pro-poor growth”. The concept, like its increasingly popular and more recent variant “shared growth”, captures the idea that the quality of growth, as well as the quantity, matters for poverty reduction. But the concept means very different things to different people. The World Bank and international development agencies favour an absolute definition of pro-poor growth. What matters in this definition is not whether the incomes of poor people are rising in relation to average income, but how fast their incomes are rising. Pro-poor growth on this definition can be consistent with rising inequality, even in countries already marked by extreme inequalities.

The progressive definition of pro-poor growth adopted in the Report focuses on the relative position of poor people. It highlights the potential for small distributional shifts to produce major gains for poverty reduction.

Are these just semantic differences? Or do they have a direct relevance for human development? The differences can be overlaid: all parties in the debate favour rapid poverty reduction. By extension, nobody argues that low levels of inequality are inherently good for poverty reduction. If they were, low-growth, low-inequality (a Gini coefficient of about 36 throughout the 1990s) Benin would be outperforming China. However, two important issues are at stake, both connected to the balance between economic growth and distribution.

Source: Kakwani, Khandker and Son 2004; Ravallion 2005; DFID 2004b.

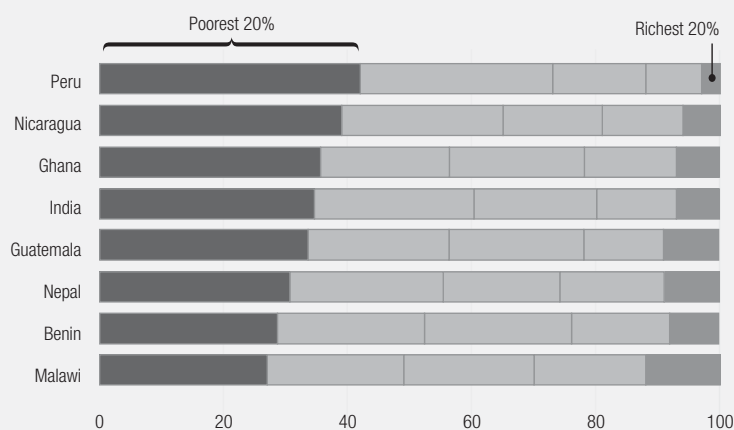
The first issue is one of social justice. In the absolute definition distribution-neutral growth is pro-poor: any growth that increases the income of the poor can be deemed pro-poor. It is difficult to square this with basic ideas of social justice. If everybody in Brazil shared in increments to growth on the current distribution pattern, the richest 20% would receive 85 cents of every \$1. The poorest 20% would receive 3 cents. Everybody—including the poor—is better off, so growth might be deemed pro-poor. But if more weight is attached to the well-being of poor people, that distribution pattern is not consistent with basic principles of fairness and social justice.

The second, related concern is about the conversion of growth into poverty reduction. If maximizing the impact of growth on poverty reduction is a central policy goal, then distribution matters. Other things being equal, the bigger the share of any increment to growth captured by poor people, the faster the rate of poverty reduction. Increasing their share of additional growth can accelerate the rate at which rising prosperity reduces poverty, while at the same time raising the overall growth rate.

The progressive growth approach focuses attention on the structural inequalities that deny poor people and marginalized groups an opportunity to contribute to and participate in growth on more equitable terms. It puts redistribution, alongside growth, at the centre of the policy agenda for reducing extreme poverty.

Figure 5 Children of the poorest are most likely to die

Share of deaths of children under age 5, by wealth quintile (%)



Source: Calculated on the basis of data on under-five mortality rates and births from Gwatkin and others forthcoming.

økonomiske kage og det stykke af kagen, som de fattige får.

Indkomstuligheder påvirker andre uligheder i forhold til livets muligheder. At være født ind i en fattig familie begrænser et menneskes mu-

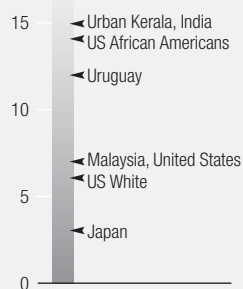
ligheder i livet, i nogle tilfælde i bogstavelig forstand. Børn født ind i de fattigste 20 % af familierne i Ghana eller Senegal har to til tre gange så stor risiko for at dø, inden de fylder fem år, end børn født indenfor de 20 % rigeste familier i de to lande (figure 5). En dårlig start i livet mærker folk for livstid. Det er mindre sandsynligt, at fattige kvinder får en uddannelse, og at de modtager behandling i forbindelse med graviditet. Det er mindre sandsynligt, at deres børn overlever, og at de gennemfører deres skolegang, hvilket betyder, at man fastholder en cyklus af afsavn, som videreføres fra generation til generation. Grundlæggende uligheder i forhold til livets muligheder er ikke begrænset til fattige lande. Folkesundheden i USA, verdens rigeste land, afspejler store uligheder baseret på velfærd og etnisk tilhørsforhold. Regionale skævheder er en anden kilde til ulighed (box 5). Der er stor forskel på levevilkårene på landet og i byen og mellem fattige og rige regioner i det samme land, hvilket medfører interne forskelle

The United States leads the world in healthcare spending. On a per capita basis the United States spends twice the Organisation for Economic Co-operation and Development average on healthcare, or 13% of national income. Yet some countries that spend substantially less than the United States have healthier populations. US public health indicators are marred by deep inequalities linked to income, health insurance coverage, race, ethnicity, geography and—critically—access to care.

Key US health indicators are far below those that might be anticipated on the basis of national wealth. Infant mortality trends are especially troublesome. Since 2000 a half century of sustained decline in infant death rates first slowed and then reversed. The infant mortality rate is now higher for the United States than for many

**Figure 1** Infant mortality comparison

Infant mortality rate, 2003  
(deaths per 1,000 live births)



Source: India data, IIPS and ORC Macro 2000; US data, The Henry Kaiser Family Foundation 2005; national data, indicator table 10.

other industrial countries. Malaysia—a country with an average income one-quarter that of the United States—has achieved the same infant mortality rate as the United States (figure 1). And the Indian state of Kerala has an urban infant death rate lower than that for African Americans in Washington, DC.

Wide differences in health across socio-economic groups partly explain the poorer health outcomes in the United States than in other industrial countries.

From the cradle to the grave the health of US citizens shows extreme divergence. For example, racial and ethnic health disparities are persistent—a result of differences in insurance coverage, income, language and education, among other factors (figure 2). African American mothers are twice as likely as white mothers to give birth to a low birthweight baby. Their children are twice as likely to die before their first birthday. Income differences are closely correlated with health differences. A baby boy from a family in the top 5% of the US income distribution will enjoy a life span 25% longer than a boy born in the bottom 5%.

Many factors contribute to health inequalities. One important driver is the coverage of healthcare provision. The United States is the only wealthy country with no universal health insurance system. Its mix of employer-based private insurance and public coverage has never reached all Americans. While more than half the population have health insurance coverage through their employers and almost all the elderly are covered through Medicare, more than one

in six non-elderly Americans (45 million) lacked health insurance in 2003. Over a third (36%) of families living below the poverty line are uninsured. Hispanic Americans (34%) are more than twice as likely to be uninsured as white Americans (13%), and 21% of African Americans have no health insurance. Health insurance coverage also varies widely across the 50 states, depending on the share of families with low incomes, the nature of employment and the breadth of each state's Medicaid programme for low-income people.

More than in any other major industrial country the cost of treatment is a major barrier to access in the United States. Over 40% of the uninsured do not have a regular place to receive medical treatment when they are sick, and more than a third say that they or someone in their family went without needed medical care, including recommended treatments or prescription drugs, in the last year because of cost.

Unequal access to healthcare has clear links to health outcomes. The uninsured are less likely to have regular outpatient care, so they are more likely to be hospitalized for avoidable health problems. Once in a hospital, they receive fewer services and are more likely to die than are insured patients. They also receive less preventive care. The Institute of Medicine estimates

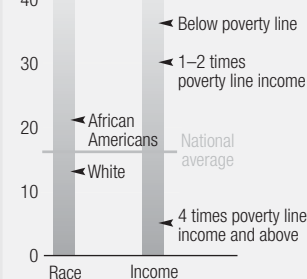
that at least 18,000 Americans die prematurely each year solely because they lack health insurance. Being born into an uninsured household increases the probability of death before age 1 by about 50%.

Unequal access to healthcare has a powerful effect on health inequalities linked to race, which are only partly explained by insurance and income inequalities. One study finds that eliminating the gap in healthcare between African Americans and white Americans would save nearly 85,000 lives a year. To put this figure in context, technological improvements in medicine save about 20,000 lives a year.

The comparison highlights a paradox at the heart of the US health system. High levels of personal healthcare spending reflect the country's cutting-edge medical technology and treatment. Yet social inequalities, interacting with inequalities in health financing, limit the reach of medical advance.

**Figure 2** Health insurance, poverty and race in the United States

Share of population without health insurance (%)



Source: The Henry Kaiser Family Foundation 2005.

Source: Rowland and Hoffman 2005; Proctor and Dalaker 2003; Munnell, Hatch and Lee 2004; The Henry Kaiser Family Foundation 2005; Deaton 2002.

International bistand er et af de mest effektive våben i kampen mod fattigdom

i den menneskelige udvikling. I Mexico kan det boglige niveau i nogle stater sammenlignes med niveauet i lande med høj indkomst. I de overvejende landlige samfund af indfødte i stater beliggende i det sydlige fattigdomsbælte som Guerrero, er det boglige niveau for kvinder nogenlunde det samme som i Mali.

Køn er en af verdens stærkeste markører, når det gælder ugunstige vilkår. Det er særligt tilfældet i Sydøstasien. Det store antal af 'forsvundne kvinder' i regionen vidner om problemets omfang. De ulige vilkår påføres fra fødslen. I Indien er dødeligheden for børn i alderen 1-5 år 50% højere for piger end for drenge. Udtrykt på en anden måde så går 130.000 unge liv tabt hvert år på grund af de ugunstige vilkår, der er associeret med det at være født med to X-kromosomer. I Pakistan ville ligeberettigelse mellem kønnene i skolesøgningen give to millioner flere piger mulighed for at få en uddannelse.

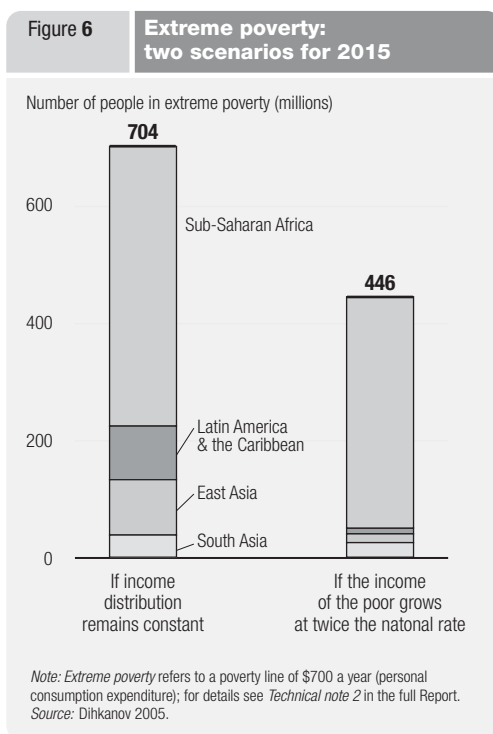
At reducere uligheden i fordelingen af den menneskelige udviklings muligheder er en offentlig politisk prioritet i sin egen ret: det er vigtigt af oplagte årsager. Det ville også medvirke til at øge tempoet hen imod opfyldelse af 2015 Målene. At udrydde uligheden i børnedødeligheden mellem de rigeste og de fat-

tigste 20 %, ville reducere børnedødeligheden med næsten to tredjedele, redde seks millioner liv om året – og bringe verden tilbage på sporet i forhold til at nå 2015 Målet om at reducere børnedødelighedstallet med to tredjedele.

En mere ligelig fordeling af indkomst ville øge hastigheden på fattigdomsbekæmpelsen. Vi har brugt undersøgelser af husstandsindkomster og forbrug til at lave en model, der viser et vækstmønster, hvor de fattigste borgere får dobbelt så stor andel af den fremtidige vækst som deres nuværende andel af den nationale indkomst. For Brasiliens vedkommende betyder denne model for fattigorienteret vækst, at tidshorizonten for halvering af fattigdommen reduceres med 19 år; og for Kenya 17 år. Konklusionen er: når det handler om reduktion af indkomstfattigdommen, så er både fordeling og vækst af betydning. Denne konklusion gælder både for lande med lav indkomst og for mellemindkomstlande. Uden en forbedret fordeling af indkomst, vil Afrika syd for Sahara have behov for en usandsynlig høj vækstrate for at kunne halvere fattigdommen i år 2015. Til denne overvejelse bør nok tilføjes, at en overbevisende forpligtelse til at reducere ulighed som en del af en større fattigdomsreduktionsstrategi ville øge viljen til at yde bistand blandt borgerne i donorlandene.

Ved at anlægge et større perspektiv og anvende modeller for global indkomstfordeling i den nationale planlægning, understreges den potentielle fordel ved at reducere uligheden, hvis man skal bekæmpe fattigdommen. Med udgangspunkt i en sådan model stiller vi spørgsmålet, hvad der ville ske, hvis folk, som lever for mindre end én dollar om dagen, fik fordoblet deres andel af fremtidens vækst. Resultatet af fremskrivningen viser, at en tredjedel færre mennesker – svarende til 258 millioner – ville leve for mindre end én dollar om dagen i 2015 (figur 6).

Modeller som disse beskriver en række muligheder. At arbejde hen imod disse mulige resultater vil kræve, at den offentlige politik går nye veje. Langt mere vægt bør lægges på at forbedre adgangen til, rådigheden af og overkommeligheden i pris på offentlige ydelser og på at øge fattige menneskers andel af væksten. Der findes ikke en simpel skræddersyet plan for at opnå forbedrede



resultater på fordelingen af indkomst. For mange lande, særligt i Afrika syd for Sahara, er det nødvendigt med særlige foranstaltninger for at lukke op for det produktive potentiale, som kendetegner småbønder og landbrugsområdet. På et mere overordnet plan er uddannelse en af nøglerne til større lighed. Skattepolitikker der tager sociale hensyn, der skaber sikkerhed og giver fattige de nødvendige midler til at slippe ud af fattigdommen, er også af afgørende betydning.

Intet af dette antyder, at det vil være let at opnå større lighed i den menneskelige udvikling. Ekstreme uligheder har rødder i magtstrukturer, som berøver fattige mennesker adgang til markeder, begrænser deres adgang til ydelser og – afgørende – nægter dem en politisk stemme. Disse skæve magtforhold skader en markedsbaseret udvikling og politisk stabilitet – og udgør en barriere i forhold til at opnå 2015 Målene.

### Mere og bedre international bistand

International bistand er et af de mest effektive våben i kampen mod fattigdom. I dag anvendes dette våben ikke tilstrækkeligt, det sigter ineffektivt, og det trænger til gennemgribende

omlægning. Reform af det internationale bistandssystem er en fundamental betingelse for at kunne komme tilbage på sporet i forhold til 2015 Målene.

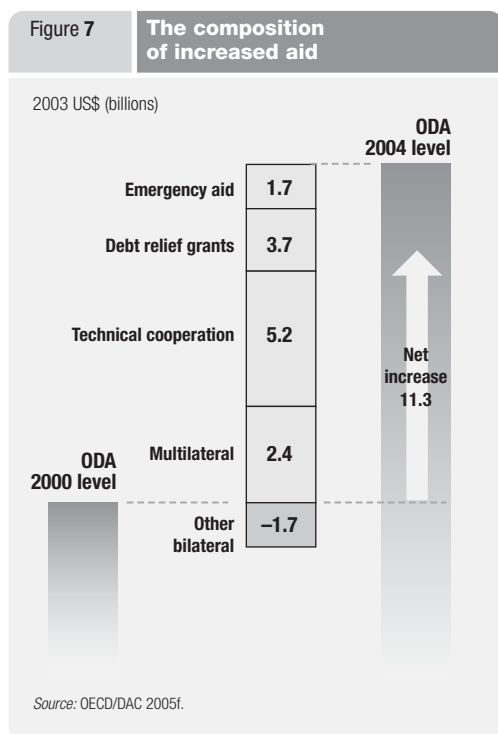
Bistand anses i rige lande nogle gange for at være en ensidig form for velgørenhed. Det er en forkert opfattelse. I en verden, som er indbyrdes forbundet af trusler og muligheder, er bistand en investering såvel som en moralsk forpligtelse – en investering i fælles fremgang, kollektiv sikkerhed og en fælles fremtid. Hvis vi ikke investerer i dag, vil det komme til at koste endnu mere i morgen.

Udviklingsbistand er hjertet i det nye udviklingspartnerskab, som er formuleret i Millenniumerklæringen. Som i et hvilket som helst andet partnerskab er der pligter og rettigheder på begge sider. Udviklingslandene har ansvaret for at skabe et miljø, hvor hjælpen kan opnå optimale resultater. Rige lande har for deres del en forpligtelse til at holde hvad de har lovet.

Der er tre betingelser for, at bistanden kan være effektiv. Først og fremmest skal den ydes i tilstrækkelige mængder til at fungere som et effektivt afsæt for menneskelig udvikling. Bistand giver regeringer en ressource til at foretage flere forskellige investeringer i sundhed, uddannelse og økonomisk infrastruktur og understøtte økonomisk genrejsning – og ressourcerne er nødt til at stå mål med omfanget af finansieringsunderskuddet. For det andet er der behov for langsigtet og forudsigelig bistand, baseret på lave transaktionsomkostninger og princippet om ”value for money”. For det tredje kræver effektiv bistand lokalt ejerskab. Udviklingslande har det primære ansvar for at skabe de betingelser, under hvilke hjælpen kan afføde optimale resultater. Mens der er sket fremskridt i forhold til at øge mængden og forbedre kvaliteten af bistand, er ingen af disse betingelser endnu blevet opfyldt.

Da Millenniumerklæringen blev underskrevet, var glasset med udviklingsbistand tre fjerdedele tomt – og utæt. I løbet af 1990’erne var bistandsbudgetterne udsat for hårde nedskæringer med hjælpen til Afrika syd for Sahara faldende med en tredjedel pr. indbygger. I dag er glasset med udviklingsbistand næsten halvt fyldt (figure 7). The Monterrey Conference on Financing for Development i 2001 markerede

Bistand, der er bundet til bestemte formål eller betingelser, er fortsat et af de mest ekstreme overgreb på den fattigdomsorienterede udviklingsbistand



### From the G-8 summit to the General Assembly—following up words with action

Group of Eight (G-8) summits have a long track record in delivering lofty promises, that are swiftly broken, especially to the world's poorest countries. Will it be different after the July 2005 summit in Gleneagle, Scotland?

The G-8 communiqué makes some important commitments. The pledge to increase aid by \$50 billion over 2004 levels, with half the increase going to Sub-Saharan Africa, could close a substantial part of the MDG financing gap. Moreover, for the first time the G-8 leaders have signed a communiqué specifying concrete targets, which may reduce the risk of backsliding.

Looking ahead, there are three challenges on aid. First, G-8 leaders must be held to their word. There is a real danger that at least two EU members—Germany and Italy—will not translate G-8 summit commitments into public expenditure plans. Second, some countries need to go much further. Even with aid increases Japan and the United States will still be spending only 0.18% of GNI on aid in 2010 (putting them at the bottom of the OECD aid table)—and Canada is also an aid underperformer. Third, it is important that a sizeable share of the increased aid commitment be delivered up-front, not in five years time.

Beyond aid, the G-8 communiqué receives mixed marks. The commitment to free and compulsory primary education, free basic health care and “as close as possible to universal access” to treatment for HIV/AIDS could accelerate progress towards the MDGs. So, too, could the pledge to train and equip some 75,000 troops for African Union peace-keeping operations by 2010 (see chapter 5). On trade, by contrast, the G-8 communiqué makes for unimpressive reading. The general commitment to phase out a limited range of agricultural export subsidies within an unspecified time-frame will come as cold comfort to Africa's farmers.

Two critical ingredients combined to make the G-8 summit in Gleneagle different: political leadership and the political momentum generated by global campaigning and public opinion. The same ingredients will be needed if the UN summit in September 2005 is to consolidate and build on what has been achieved.

Source: G-8 2005.

begyndelsen på en indsats for at øge bistanden. Siden Monterrey er bistanden vokset med 4 % om året i reelle termer, svarende til 12 milliarder dollar (i faste 2003-dollar). Rige lande bruger nu tilsammen 0.25% af deres samlede bruttonationalindkomst (BNI) på bistand – det er mindre end i 1990, men siden 1997 har tendensen været for opadgående. Den Europæiske Unions forpligtende tilsagn om at nå op på 0.51% inden 2010 er særligt opmuntrende.

Selvom de forventede stigninger bliver leveret fuldt ud, er der imidlertid stadig et stort underskud i forhold til at finansiere 2015 Målene, og mankoen vokser tilmed, fra 46 milliarder dollar i 2006 til 52 milliarder dollar i 2010. Underfinansieringen er særlig alvorlig i forhold til Afrika syd for Sahara, hvor det er

**Table 1** Military expenditure dwarfs official development assistance in rich countries

Share of government spending, 2003 (%)

Country	ODA	Military expenditure
Australia	1.4	10.7
Austria	1.1	4.3
Belgium	2.7	5.7
Canada	1.2	6.3
Denmark	3.1	5.7
Finland	1.6	5.4
France	1.7	10.7
Germany	1.4	7.3
Greece	1.4	26.5
Ireland	2.1	4.6
Italy	0.9	9.8
Japan	1.2	5.7
Luxembourg	3.9	4.8
Netherlands	3.2	6.5
New Zealand	1.2	6.3
Norway	4.1	8.9
Portugal	1.0	10.0
Spain	1.3	6.7
Sweden	2.8	6.4
Switzerland	3.5	8.5
United Kingdom	1.6	13.3
United States	1.0	25.0

Source: Calculated on the basis of data on ODA from OECD/DAC 2005f, data on military expenditure from indicator table 20 and data on government spending from World Bank 2005f.

nødvendigt at fordoble bistanden de kommende fem år for at kunne finansiere udgifterne til at opfylde 2015 Målene. Hvis man ikke dækker dette finansieringsunderskud gennem en trinvis forøgelse af bistanden, vil regeringerne ikke kunne foretage de investeringer i sundhed, uddannelse og infrastruktur, som er nødvendige for at forbedre velstanden og understøtte den økonomiske genrejsning i en sådan grad, at 2015 Målene vil blive nået.

Mens rige lande offentligt anerkender vigtigheden af at yde bistand, har deres handlinger endnu ikke stået mål med deres ord. Blandt G-8-landene bidrager Italien, USA og Japan med den laveste andel af bistand i forhold til deres BNI ud af de 22 lande i OECD/DAC (Organisation for Economic Cooperation and Development's Development Assistance Committee). Mere positivt er det, at USA, som er verdens største bistandsdonor i absolutte tal, har øget bistanden med otte milliarder dollar siden 2000 og nu er verdens største donor for Afrika syd for Sahara.

Vedtagelsen af flere ambitiøse mål er en anden velkommen udvikling. Donorer har imidlertid ikke noget godt ry for også at handle på bistandsmålene – og nogle af de største donorer har ikke bevæget sig fra at tiltræde målene til at foretage konkrete og bindende budgetmæssige forpligtelser (box 6). De kommende 10 år må der nødvendigvis ske et klart brud med denne praksis, hvis 2015 Målene skal nås. Siden 1990 har den økonomiske vækst i rige lande ikke haft positiv effekt på generøsiteten: indkomsten pr. indbygger er steget med 6.070 dollar, mens bistanden er faldet med én dollar pr. indbygger. Disse tal antyder, at globaliseringens vindere ikke har prioriteret at yde hjælp til taberne, selvom de ville høste fordele på at gøre det.

Den kroniske underfinansiering af bistand afspejler skæve prioriteringer i donorlandenes egne budgetter. Den kollektive sikkerhed afhænger i stigende grad af evnen til at tackle de underliggende årsager til fattigdom og ulighed. Ikke desto mindre forholder det sig sådan, at for hver én dollar, de rige lande bruger på bistand, afsætter de 10 dollar til militærbudgettet (table 1). Alene den forøgelse i de militære udgifter, som har fundet sted siden 2000, ville være tilstrækkelig til at nå FN's mangeårige mål for rige lande om at yde 0.7 % af BNI i bistand. At man forsømmer at se udover militær sikkerhed til menneskelig sikkerhed illustreres ved underfinansiering af nogle af de største trusler mod mennesker. De midler, der i øjeblikket bruges på at bekæmpe HIV/AIDS, en sygdom, som koster tre millioner liv om året, svarer til, hvad man bruger på militære udgifter på tre dage.

Af og til kommer der spørgsmål om, hvorvidt vi har råd til 2015 Målene. I sidste ende er spørgsmålet om, hvad man har råd til, et spørgsmål om politiske prioriteringer. Men de nødvendige investeringer er beskedne i forhold til velstanden i rige lande. De syv milliarder dollar, der er brug for årligt over de næste ti år for at sørge for 2.6 milliarder mennesker adgang til rent drikkevand, er mindre end hvad Europa bruger på parfume og mindre end hvad amerikanerne bruger af egen lomme på skønhedskirurgi. En sådan investering ville redde omkring 4000 liv om dagen.

Donorer har anerkendt vigtigheden af at håndtere problemerne omkring kvaliteten af bistand. I marts 2005 formulerede de "the Paris Declaration on Aid Effectiveness", som er en række vigtige principper for, hvordan donorer skal øge deres bistandseffektivitet sammen med målsætninger for, hvordan udviklingen inden for ny praksis bør kontrolleres. Koordineringen er i bedring, bistanden ledsages i mindre grad af betingelser, og der er i højere grad fokus på ejerskab i modtagerlande. Men praksis sakker langt bagud i forhold til erklærede principper. Bistandsniveauet ligger stadig langt under løfterne, hvilket underminerer planlægningen af, hvordan fattigdommen skal reduceres. Samtidig svækker den særlige form, som betingelsesaftaler antager, ofte det nationale ejerskab og bidrager til at skabe afbræk i strømmen af bistand. Donorers modvilje overfor at anvende modtagerlandenes nationale bankssystemer øger transaktionsomkostningerne og svækker den nationale kapacitetsopbygning.

Bistand, der er bundet til bestemte formål eller betingelser, er fortsat et af de mest ekstreme overgreb på den fattigdomsorienterede udviklingsbistand. Ved at kæde udviklingshjælpen sammen med et krav om at benytte donorlandets udbud af varer og tjenesteydelser i stedet for at lade modtagerlandet købe varerne på det åbne marked, reduceres den optimale udnyttelse af bistandsmidlerne. Mange donorer har reduceret den bundne bistand, men denne praksis er stadig meget udbredt og ikke noget, man hører meget om. Et konservativt skøn er, at udgifterne til bundet bistand til lavindkomstlande ligger på omkring 5-7 milliarder dollar. Afrika syd for Sahara betaler en "bundet bistandsskat" på 1.6 milliarder dollar.

På nogle områder minder det "nye partnerskab" inden for bistandshjælp, som blev etableret ved Monterrey-konferencen, stadig mistænkeligt meget om det gamle partnerskab blot i ny indpakning. Der er fortsat stor ubalance i pligter og rettigheder. Det kræves, at bistandsmodtagere sætter sig mål for at nå 2015 Målene, at de når budgetmål, som kontrolleres hvert kvartal af Den Internationale Monetære Valutafond, IMF, at de lever op til en række ofte forvirrende betingelser, som donorerne stiller,

Ulig bistandsmodtagerne  
kan donorerne ustraffet  
bryde deres løfter

Fra et menneskeligt udviklingssynspunkt er handel et middel til udvikling, ikke et mål i sig selv

og at de benytter donorernes fremgangsmåde der øger transaktionsomkostningerne og reducerer udnyttelsen af bistanden. Donorer sætter for deres del ikke mål for sig selv. I stedet giver de bredt formulerede og ikke-bindende løfter om omfanget af bistand (de fleste af hvilke efterfølgende ignorerer) og endnu bredere og mere svævende løfter om at forbedre kvaliteten af bistand. Ulig bistandsmodtagerne kan donorerne ustraffet bryde deres løfter. I praksis har det nye partnerskab vist sig at være en ensrettet gade. Det, der er brug for, er et ægte nyt partnerskab, i hvilket både donorlande og bistandsmodtagere handler i overensstemmelse med deres forpligtelser om at indfri Millenniumerklæringens løfte.

2005 byder på en mulighed for at cementere dette nye partnerskab og rette op på samarbejdet omkring udviklingsbistanden. Donorlande skal først honorere og siden bygge videre på de løfter, som blev givet ved Monterrey-konferencen. Hovedkravene er:

- *Fastlægge en plan for, hvordan bistanden når op på 0,7% af BNI i 2015 (og følge den).* Donorlande bør forpligte sig til at øge bistanden til mindst 0,5% i 2010 for at bringe 2015 Målene inden for rækkevidde.
- *Afvikling af gæld, der ikke er bæredygtig.* Et af resultaterne af G-8 Topmødet i 2005 var et markant gennembrud i forhold til den gæld, som de dybt forgældede, fattige lande (HIPC) skylder. Der er imidlertid

stadig nogle problemer at tage fat på med et stort antal lavindkomstlande, som stadig har akutte problemer med at leve op til deres forpligtelser i forhold til afdragelse af gælden. En endelig afslutning på gældskrisen vil kræve handling for at udvide landenes dækning og sikre, at tilbagebetaling af gæld holdes på et niveau, der ikke bringer finansieringen af 2015 Målene i fare.

- *Forudsigelighed i finansiering over flere år via regeringsprogrammer.* Hvis man skal bygge videre på de principper, som blev formuleret i Paris Deklarationen om bistands-effektivisering, skal donorlandene opstille nogle mere ambitiøse mål for at kunne sikre en stabil strøm af bistand ved at arbejde gennem nationale banksystemer og opbygge national kapacitet. I år 2010 skal mindst 90% af bistanden udbetales i overensstemmelse med de fastsatte tidsplaner gennem årlige eller flerårige rammeaftaler.
- *Strømline betingelsesstrukturen.* Betingelser for bistand skal fokusere på tillid, ansvar og åbenhed i afrapporteringen, der skal ske igennem nationale banksystemer, og med mindre fokus på vidtrækkende makroøkonomiske mål samt større forpligtelse overfor at opbygge institutioner og kapacitet i modtagerlandene.
- *Bringe bunden bistand til ophør.* Der findes en simpel metode til at håndtere det spild af penge, som følger af bunden bistand: Stop

#### Box 7

#### Viet Nam and Mexico—a tale of two globalizers

Both Viet Nam and Mexico are in the premier division of new globalizing countries, as measured by standard economic indicators. Measured on human development indicators, they are in different leagues. Deeper participation in trade has sustained rapid advances in Viet Nam. In Mexico export “success” has gone hand in hand with limited progress in human development (see table).

**Viet Nam.** Since introducing market reforms at the end of the 1980s, Viet Nam has sustained growth rates in excess of 5% a year—one of the highest in the world. Participation in trade has been critical, providing producers with access to new markets and new technologies. Imports and exports have been rising at more than 20% a year since the early 1990s, with the share of exports in GDP doubling.

Human development advances have accompanied this trade success. During the 1990s income poverty levels fell from 58% to 28%, life expectancy increased by six years, and child mortality was cut in half. Inequality has risen, but from a low base. The Gini coefficient increased from 35.7 at the start of the 1990s to 37 at the end of the decade—still one of the lowest in the world. The country’s HDI ranking today is 16 places above its wealth ranking. The factors behind Viet Nam’s success include:

- *Prior investments in human development.* Before economic take-off Viet Nam had high levels of income poverty, but other indicators (school enrolment, literacy, life expectancy) were far higher than the average for countries at a similar income level.

(continued on next page)



## Global integration and human development: some do it better than others

Country	Exports of goods and services (% of GDP)			GDP per capita (2002 PPP US\$)			Extreme poverty rate (%)				Income share of the poorest 20% of population (%)		Gini coefficient	
	1990	2003	Average annual growth 1990–2003 (%)	1990	2003	Average annual growth 1990–2003 (%)	National extreme poverty line <sup>a</sup> (%)		International extreme poverty line (%)		1990	2002	1990	2002
							1990	2002	1990	2002				
Viet Nam	36.0	59.7	20.2	1,282	2,490	5.9	30.0	15.0	60.0	37.0	..	7.5	35.7 <sup>b</sup>	37.0
Mexico	18.6	28.4	11.4	7,973	9,168	1.4	22.5 <sup>c</sup>	20.3 <sup>d</sup>	15.8	9.9	..	3.1	50.3 <sup>c</sup>	54.6 <sup>d</sup>

.. Not available.

a. Comparisons should not be made across countries because national poverty lines vary considerably.

b. Data are for 1993.

c. Data are for 1992.

d. Data are for 2000.

Source: Exports data, indicator table 16; GDP per capita data, indicator table 14; national extreme poverty data, Mexico, Secretaría de Desarrollo Social 2005 and UN Viet Nam 2002; international extreme poverty data for Mexico, World Bank 2005d, for Viet Nam, UN Viet Nam 2002; poorest 20% of population's income and Gini coefficient data, indicator table 15.

- *Broad-based, inclusive growth.* Export growth was driven by millions of smallholder producers. Economic reform started with liberalization of agricultural markets. Restrictions on rice exports were relaxed, constraints on imports of fertilizer were lifted, and land tenure rights were extended. Rising prices and falling input costs led to rapidly rising income for smallholders. Agricultural wages, domestic trade and local demand all rose.
  - *A commitment to equity.* Viet Nam collects about 16% of GDP in revenue—a high share for a low-income country. As a result, the government was able to distribute the benefits of trade more widely through spending on social and economic infrastructure.
  - *Gradual liberalization.* Higher growth and export promotion pre-dated import liberalization. Quantitative restrictions were reduced beginning in the mid-1990s, but mean tariffs remained at about 15%. Capital markets remained closed, insulating Viet Nam from the impact of the East Asian financial crisis.
  - *Market diversification.* At the end of the 1980s Viet Nam relied almost exclusively on exports of oil to Japan and Singapore. During the 1990s policies promoted diversification of exports (manufactured goods now account for about one-third of the total) and export markets.
- Mexico.** Over the past decade Mexico has sustained export growth rates for manufactured goods of about 26%. The country now accounts for about half of all manufactured exports from Latin America. Moreover, export growth has been concentrated in high-growth, high value-added technology sectors, such as automobiles and electronics.
- In stark contrast to this export success story, economic growth per capita between 1990 and 2003 averaged just over 1%. Real wages are stagnant, and unemployment is higher than at the start of the 1990s. Extreme poverty has fallen only marginally, while inequality has increased. The reasons for Mexico's human development failures are a mirror image of the factors behind Viet Nam's success.
- *A high degree of initial inequality.* Mexico has one of the highest Gini coefficients in the world—and it has risen slightly over the past decade. The poorest 10% of the population account for one-quarter of the share of national income of their counterparts in Viet Nam. The role of the government in developing the social and economic infrastructure for broad-based growth has been constrained by weak revenue collection. Mexico has an average income five times the level of Viet Nam but a lower tax revenue to GDP ratio of 13%, which is comparable to Uganda.
  - *Rapid liberalization.* Under the North American Free Trade Agreement Mexico has been one of the developing world's most rapidly liberalizing economies. In some sectors import liberalization has compounded poverty. Imports of subsidized maize from the United States have increased sixfold since liberalization started in 1994, contributing to a 70% decline in real proceeds for Mexico's millions of maize farmers. Agricultural export growth has been concentrated in large irrigated commercial farms, while small farmers have had to adjust to increased import competition.
  - *Weak industrial policy.* Export data pointing to a high-technology boom are misleading. Half of Mexico's exports originate in the maquiladora zone, where production is dominated by simple assembly and re-export of imported components. Export activity is associated with limited local value added and minimal skills and technology transfer. Dependence on a low-wage, low-skill export sector has left Mexico highly exposed to competition from lower wage economies such as China. Employment has fallen by 180,000 since 2001 alone.
  - *Power imbalances in labour markets.* Despite sustained productivity increases real wages have not risen with rapid export growth, partly because of the concentration of export activity in low value-added sectors. Weak collective bargaining rights and unemployment pressures are contributing factors. Another is wage inequality linked to the feminization of the work force: on average, women's wages are 11% lower than men's.

Source: Viet Nam 2004; IMF 2003b; Audley and others 2003; Oxfam International 2003b.

The answer to the question posed in the title is simple: when developed countries say so. One problem now facing developing countries is that industrial countries have transferred support into subsidy areas that are weakly covered by WTO rules—rules crafted under heavy EU and US influence.

The Uruguay Round Agreement on Agriculture, negotiated largely between the European Union and the United States, introduced three categories of subsidy. Amber Box subsidies are subject to any cut in support agreed at the WTO. Green Box subsidies, deemed to be “non-distorting”, are permitted. In between are Blue Box subsidies, which are exempt from cuts if the subsidies are linked to taking some land out of cultivation. These were introduced at EU insistence to accommodate CAP reforms, under which eligibility for direct payments was made conditional on producers removing a certain proportion of their holdings from cultivation.

Why do these distinctions matter? Because the WTO framework exercises weak or non-existent disciplines over precisely the forms of support into which developed country governments are now directing agricultural subsidies. In 2001 (the last year for which notifications to the WTO are available) the United States spent \$50 billion on Green Box payments—three times what it spent on Amber Box payments (see table). Not to be outdone the European Union spent \$50 billion on Green Box and Blue Box payments—more than it spent on Amber Box payments. In both cases the subsidy superpowers have been able to remain below the WTO subsidy

ceiling by restructuring, rather than cutting, overall support. The upshot is that for WTO purposes many of the subsidies that allow Europe to export cereals and the United States to sell rice, cotton, maize and other crops at below cost on world markets are not currently categorized either as export subsidies or trade distorting and are therefore potentially exempt from any agreement to cut such subsidies.

Some developing countries have already used WTO dispute panels to challenge specific subsidies. Brazil successfully challenged the US Green Box categorization of direct payments to cotton. Brazil, India and Thailand have successfully challenged the legality of EU sugar subsidies, with a WTO panel ruling that these subsidies are not in compliance with WTO rules. However, there is a growing danger that a WTO agreement could provide sufficient space to enable overall agricultural support, as defined by the OECD’s producer support estimate, to remain around current levels, albeit in repackaged form.

Such an outcome would severely diminish the credibility of any Doha Round agreement on agriculture. Not all subsidies are equally distorting in their effects. However, the annual transfer of billions of dollars to large agricultural producers clearly has market-distorting effects, even if the payments are nominally categorized as non-distorting. This is especially the case in sectors where large surpluses are produced for world markets. At the very least these payments provide a guarantee against risk, capital resources for investment and a source of collateral for loans.

From the perspective of cotton farmers in Burkina Faso or rice farmers in Ghana, the precise legal categorization of subsidies in the WTO is of less immediate relevance than whether subsidies in rich countries undermine their livelihoods. The problem with the current framework of rules in agriculture is that it institutionalizes unfair trade practices behind a veneer of WTO legality, weakening the legitimacy of the rules-based multilateral system in the process. The development of WTO rules that prohibit unfair competition between developed and developing countries should be one of the benchmarks for judging the outcome of the entire Doha Round.

#### Large subsidies escape World Trade Organization regulation

US\$, 2001/02 (billions)

	European Union	United States
Amber Box	44.3	14.4
Maximum Amber Box allowed under WTO rules	75.7	19.1
Blue Box	26.7	0.0
Green Box	23.3	50.7

Source: WTO 2005.

Source: US Department of Agriculture, Economic Research Service 2005b; Watkins 2003b.

denne praksis i 2006.

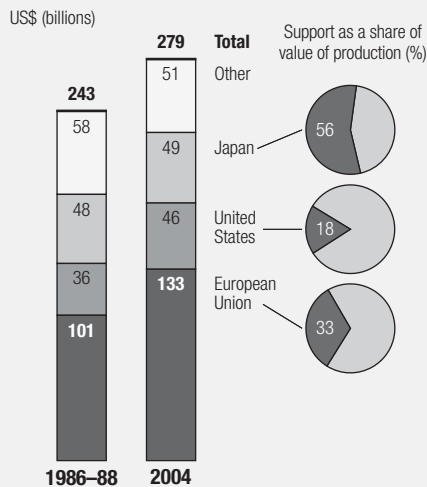
### Styrke sammenhængen mellem handel og menneskelig udvikling

Ligesom bistand har handel et potentiale som en kraftfuld katalysator for menneskelig udvikling. Under de rette forhold kan international handel være en stærk drivkraft til at accelerere fremskridtet hen imod 2015 Målene.

Problemet er, at den potentielle menneskelige udvikling, som følger af handel, mindskes som følge af en kombination af uretfærdige begrænsninger og strukturelle uligheder i og imellem lande.

International handel har været en af de mest kraftfulde lokomotiver, der har drevet globalisering. Handelsmønstrene har ændret sig. Udviklingslandene har vedvarende øget deres andel af verdens samlede eksport af

**Figure 8** Big and getting bigger: rich country support to agriculture

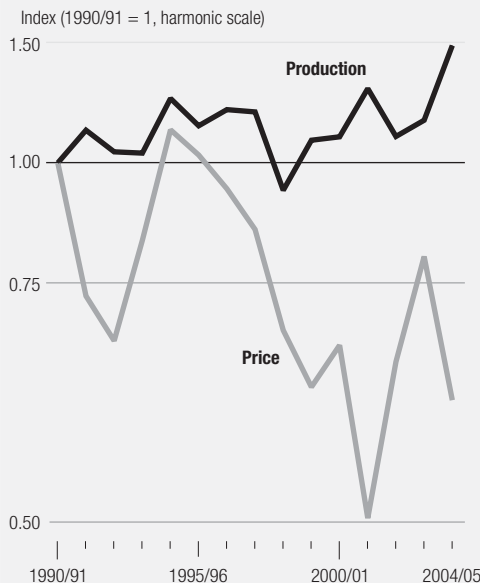


Source: OECD 2005.

varer – og nogle lande er ved at hale ind på det teknologiske område. Alligevel har strukturelle uligheder fortsat eksisteret og i visse tilfælde er de endda blevet større. Afrika syd for Sahara er i stigende grad blevet marginaliseret. I dag tegner regionen – med 689 millioner mennesker – sig for en mindre andel af verdensporten end Belgien med 10 millioner mennesker. Hvis Afrika syd for Sahara havde den samme andel af verdensporten som i 1980 ville gevinsten, i form af fremmed valuta repræsentere ca. otte gange den bistand, regionen modtog i 2003. En stor del af Latinamerika sækker også bagud. Påstande både inden for handel, men også på andre områder, om, at global integration skaber konvergens mellem rige og fattige lande er overdrevne.

Fra et menneskelig udviklingssynspunkt er handel et middel til udvikling, ikke et mål i sig selv. Eksportvækstindikatorer, den forholdsmæssige del af handel i forhold til BNI og importliberalisering kan ikke erstatte menneskelig udvikling. Desværre er det i stigende grad sådan, de bliver behandlet. Deltagelse på verdensmarkedet repræsenterer en reel chance for at hæve levestandarden. Men nogle af de bedste rollemodeller i forhold til åbenhed og eksportvækst – Mexico og Guatemala for eksempel – har haft mindre held med at sætte fart i den menneskelige udvikling (box 7). Eksport-

**Figure 9** US cotton production—immune to world price changes



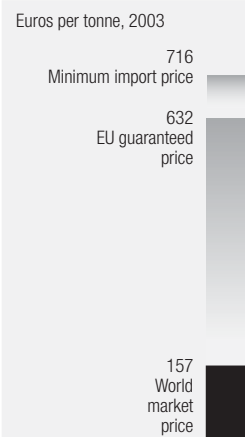
Source: International Cotton Advisory Committee 2005.

succeser har ikke altid øget den menneskelige velfærd over en bred kam. Eksemplerne antyder, at man er nødt til at være mere opmærksom på de betingelser, hvorpå lande integreres på verdensmarkederne.

Mere retfærdige regler ville hjælpe, særligt når man taler om markedsadgang. I de fleste skattesystemer anvendes en simpel gradinddeling: jo mere du tjener, jo mere betaler du. Rige landes handelspolitik vender dette princip på hovedet. Verdens højeste handelsmure rejser sig mod nogle af verdens fattigste lande: i gennemsnit er de handelsbarrierer, som udviklingslande, der eksporterer til rige lande, står over for, tre til fire gange højere end de barrierer, som rige lande møder, når de handler med hinanden. Denne urimelige forskelsbehandling i handelspolitik breder sig til andre områder. For eksempel lægger den Europæiske Union stor vægt på sin forpligtelse til at åbne markederne for verdens fattigste lande. Ikke desto mindre betyder EU's regler om varernes oprindelse, der afgør om man kan få adgang til EU's marked, at mulighederne for disse lande mindskes.

Landbrug er et område, der kræver særlig opmærksomhed. To tredjedel af alle mennesker, der lever for mindre end én dollar om dagen ar-

**Figure 10** EU sugar—how to overproduce and dump on world markets



Source: Oxfam International 2004a.

Capacity building is critical to successfully integrating developing countries in world trade. Developed countries have made this a growing priority in their aid programmes. But technical assistance for capacity building suffers from shortcomings that undermine its effectiveness. This is particularly the case under the Trade-Related Technical Assistance for Capacity Building (TACB) measures.

**Donor-driven priorities.** All too often TACB is biased towards donor priorities. At the start of the Doha Round the EU negotiating agenda prioritized competition policy, trade facilitation and investment—the Singapore issues. The overwhelming majority of developing countries, especially in Africa and among the least developed countries, rejected this agenda. Even so, in 2001 the Singapore issues accounted for one-half of total technical assistance in trade policy recorded by the WTO. By contrast, 1% of policy support was directed towards negotiations on agriculture—an area of vital concern for developing countries. In bilateral programmes bias occurs through negative discrimination (donors refuse to fund activities inimical to their immediate interests) and positive discrimination (support is offered in areas prioritized by donors).

**Biased and restricted advice.** Too much TACB advice is about how to implement WTO agreements dictated by developed countries, including much of the WTO activity conducted under the Global Trust Fund established in 2001. Too little advice is about

areas that might redress power imbalances and enhance public policy objectives.

**Underfunding.** Some of the most effective TACB programmes are chronically underfunded. One example is the Joint Integrated Technical Assistance Programme of the WTO, the United Nations Conference on Trade and Development and the International Trade Centre. This programme is highly regarded by African governments in particular. However, the programme is currently financed through a Common Trust Fund amounting to \$10 million for 20 countries—hardly commensurate with the scale of disadvantage facing African governments at the WTO. Current funding for the Integrated Framework for Trade-Related Technical Assistance to least developed countries amounts to less than \$6 million.

**Weak links to development strategies.** Donor efforts to make TACB integral in development cooperation and national poverty reduction planning have fallen far short of expectations. The Integrated Framework, a case in point, has carried out several high-quality diagnostic assessments of supply-side constraints, especially as they relate to the poor. Yet there is no evidence that the recommendations have been integrated into Poverty Reduction Strategy Papers, most of which say little about trade policy. Weak coordination, conflicting and overlapping mandates of the agencies involved and bias towards technical assistance over financing for infrastructure have further weakened the Integrated Framework's effectiveness.

Source: Deere 2005.

bejder i landområder. De markeder, de benytter, deres velfærd og deres muligheder for at slippe ud af fattigdommen bliver direkte berørt af de regler, der styrer handlen med landbrugsvarer. Den grundlæggende udfordring for forhandlingerne om landbrugsvarer i WTO kan sammenfattes i tre ord: rige landes statsstøtte (box 8, figure 8). Ved sidste forhandlingsrunde lovede rige lande at skære i landbrugsstøtten. Siden da har de øget den. De bruger nu lige over én milliard dollar om året på bistand til landbrug i fattige lande og lige under én milliard dollar om dagen på statsstøtte til overproduktion i egne lande – en mindre passende prioritering er svært at forestille sig. Hvad værre er, rige landes statsstøtte ødelægger de markeder, som husmændene i fattige lande er afhængige af, ved at forhandle priserne ned og nægte dem en retmæssig andel af udbyttet fra verdenshandlen (figure 9). Bomuldsbønder i Burkina Fasso konkurrerer mod amerikanske bomuldsproducenter, som modtager mere end fire milliarder

dollar om året i statsstøtte – et beløb, der overstiger Burkina Fassos samlede nationalindkomst. Samtidig forvolder den Europæiske Unions ekstravagante fælles landbrugspolitik ødelæggelser i de globale sukkermarkeder, idet den forhindrer at udviklingslandene får adgang til EU-markedet (figure 10). Rige landes forbrugere og skatteydere medvirker til finansieringsstrategier, der ødelægger levebrødet i nogle af verdens fattigste lande.

På nogle områder truer WTO-reglerne med systematisk at forstærke de uligheder, som udviklingslandene står over for og at øge skævheden i fordelingen af den globale integrations gevinster til fordel for de udviklede lande. Et eksempel er de regler, der begrænser fattige landes muligheder for at udvikle de aktive industrielle og teknologiske strategier, som er nødvendige for at øge produktiviteten og få succes på verdensmarkedet. Det nuværende WTO-system udelukker mange af de politikker, som hjalp Østasiatiske lande med at gøre

hurtige fremskridt. WTO-reglerne om ejendomsret repræsenterer en dobbelt trussel: de får udgiften til overførsel af teknologi til at stige, og de risikerer at øge priserne på medicin, hvilket udgør en sundhedsrisiko for de fattigste. Under WTO-forhandlingerne om serviceydelser har rige lande søgt at skabe investeringsmuligheder for firmaer inden for bank- og forsikringssektoren, mens de har begrænset fattige landes muligheder for at eksportere på områder med indlysende fordele: midlertidig overførsel af arbejdskraft. Det anslås, at en mindre forøgelse af strømmen af faglært og ikke-faglært arbejdskraft ville kunne generere mere end 150 milliarder dollar årligt – en langt større gevinst end ved liberalisering på andre områder.

Doha-handelsrunden i WTO åbner mulighed for at opstille bindende multilaterale handelsregler i forhold til menneskelig udvikling og 2015 Målene. Denne mulighed har man hidtil ladet gå fra sig. Fire år inde i forhandlingerne er intet af substans opnået. Den ulige dagsorden, som rige lande følger, og fiaskoen med at reformere systemet af landbrugssubsidier er kernen i problemet.

Selv de bedste handelsregler kan ikke fjerne nogen af de underliggende årsager til ulighed i verdenshandlen. Vedvarende problemer så som en svag infrastruktur og begrænset forsyningskapacitet må tackles. Rige lande har udviklet en "kapacitetsopbyggende" bistandsdagsorden (box 9). Desværre er der en uhensigtsmæssig koncentration af vilje til at opbygge kapacitet inden for områder, som rige lande anser for strategisk nyttige. Nogle af de langvarige problemer figurerer end ikke på den internationale handelsagenda. Den dybe krise på varemærket, særligt kaffe, er et eksempel. I Etiopien har faldende priser siden 1998 reduceret gennemsnitsindkomsten for kaffeproducerende husstande med ca. 200 dollar.

Fremkomsten af nye handelsstrukturer udgør nye trusler mod muligheden for at skabe mere lige handel på landbrugsområdet. Supermarkeds-kæder vogter adgangen til markederne for landbrugsvarer i de rige lande, hvor de forbinder producenter i udviklingslandene med forbrugere i rige lande. Men små bønder bliver

holdt ude på grund af nogle supermarketers indkøbspraksis, hvilket svækker forbindelsen mellem handel og menneskelig udvikling. Ved at skabe strukturer, der letter mindre bønders adgang til globale marketingkæder på mere lige vilkår, ville man gøre det muligt for den private sektor at spille en afgørende rolle i den globale kamp mod fattigdom.

At styrke forbindelsen mellem handel og menneskelig udvikling kræver en langsigtet indsats. The Doha handelsrunden repræsenterer stadig en chance for at påbegynde denne indsats – og til at opbygge det regelbaserede handelssystemets troværdighed og legitimitet. Set i en bredere sammenhæng er det for vigtigt til, at man kan svinge denne mulighed. Opbygning af fælles fremgang, hviler på multilaterale institutioner, som ikke kun fremmer almenvellet, men som også opererer på en rimelig og fair måde.

Det WTO-ministermøde, der er planlagt til december 2005, byder på en lejlighed til at behandle nogle af de mest presserende udfordringer. Mens mange af emnerne er af teknisk karakter, handler de praktiske behov om en ramme, inden for hvilken WTO-reglerne gør mere gavn og mindre skade i forhold til den menneskelige udvikling. Det er urealistisk at forvente, at Doha-runden skulle kunne korrigere alle de ubalancer, der eksisterer i reglerne – men den vil være i stand til at skabe rammerne for lignende begivenheder, der bringer menneskelig udvikling i centrum af det multilaterale system. Doha-rundens succes kan måles på følgende:

- *Store nedskæringer i rige landes regeringers*

Den gensidige påvirkning mellem fattigdom og voldelige konflikter i mange udviklingslande ødelægger liv i et enormt omfang

**Table 2** Conflicts steadily cost more in human lives

Period	Conflict-related deaths (millions)	World population, mid-century (millions)	Conflict-related deaths as share of world population (%)
Sixteenth century	1.6	493.3	0.32
Seventeenth century	6.1	579.1	1.05
Eighteenth century	7.0	757.4	0.92
Nineteenth century	19.4	1,172.9	1.65
Twentieth century	109.7	2,519.5	4.35

Source: Conflict deaths data, Sivard 1991, 1996; twentieth century population data, UN 2005d; other population data, Human Development Report Office interpolation based on Sykes 2004 (table B-10).

Udvikling i fattige lande er frontlinien i kampen for global fred og kollektiv sikkerhed

*støtte til landbrug og et forbud mod eksportstøtte.* Landbrugsstøtten, som det er blevet udregnet af OECD, bør skæres ned til maksimum 5%-10% af produktionsværdien med et øjeblikkeligt forbud mod direkte og indirekte eksportstøtte.

- *Store nedskæringer i de barrierer, som forhindrer udviklingslandene i at eksportere.* Rige lande skal fastsætte deres maksimale tarif på import fra udviklingslande til ikke mere end to gange deres gennemsnitlige tarif eller 5%-6%.
- *Kompensation for lande, der mister præferencestatus.* Mens rige landes præference for nogle udviklingslandes importvarer totalt set giver begrænsede fordele, kan bortfaldet potentielt resultere i høj arbejdsløshed og i særlige tilfælde medføre chok i betalingsbalancen. En fond der reducerer de værste justeringsomkostninger for sårbare lande bør etableres.
- *Sikre politisk råderum i forhold til menneskelig udvikling.* Multilaterale regler bør ikke medføre forpligtelser, som er i uoverensstemmelse med de nationale strategier for fattigdomsbekæmpelse. Disse strategier skal indarbejde den bedste internationale praksis, tilpasset lokale forhold og formet efter demokratiske processer. Særligt udviklingslandenes ret til at beskytte landbrugsproducenter mod urimelig konkurrence fra eksport, som er statsstøttet i rige lande, skal respekteres i WTO-reglerne.
- *Et forpligtende tilsagn om at undgå "WTO plus"-arrangementer i regionale handelsaftaler.* Visse regionale handelsaftaler medfører forpligtelser, der rækker udover WTO-reglerne, særligt inden for områder som investering og ejendomsret. Det er vigtigt, at disse aftaler ikke tilsidesætter nationale politikker, som er udviklet med udgangspunkt i strategierne til bekæmpelse af fattigdommen.
- *Bringe forhandlingerne om serviceydelser tilbage på sporet i forhold til midlertidig bevægelse af arbejdskraften.* I forbindelse med udviklingsrunden bør der lægges mindre vægt på finanssektorernes hastige liberaliseringer, og mere på at skabe regler, der giver

arbejdere fra udviklingslande lettere adgang til arbejdsmarkeder i rige lande.

## **Voldelige konflikter som hindring for udviklingen**

I 1945 definerede USA's udenrigsminister Edward R. Stettinius to fundamentale elementer i den menneskelige sikkerhed og deres indbyrdes forbindelse: Kampen for fred bør kæmpes på to fronter. Den første er sikkerhedsfronten, hvor en sejr betyder frihed fra angst. Den anden er den økonomiske og sociale front, hvor sejr betyder frihed fra nød. Kun sejr på begge fronter kan sikre verden en vedvarende fred." Det var dette ræsonnement, der fik USA til at vælge at spille en central rolle i etableringen af de Forenede Nationer.

60 år senere og mere end ti år efter at den kolde krigs afslutning synes at markere starten på en ny fredsæra, dominerer bekymringen for sikkerheden igen den internationale dagsorden. Som FN's generalsekretærs rapport *In Larger Freedom* fra 2005 argumenterer, lever vi i en tid, hvor fattigdommens dødelige vekselvirkning og voldsomme konflikter udgør alvorlige trusler ikke kun for de umiddelbare ofre, men også for det internationale samfunds kollektive sikkerhed.

For mange mennesker i rige lande hænger tanken om global usikkerhed sammen med terrorisme og organiseret kriminalitet. Den trussel er reel. Ikke desto mindre er den manglende frihed fra angst mest reel i udviklingslandene. Den gensidige påvirkning mellem fattigdom og voldelige konflikter i mange udviklingslande ødelægger liv i et enormt omfang – og hæmmer fremskridtene hen i mod indfrielsen af 2015 Målene. Hvis det ikke lykkes at skabe menneskelig sikkerhed ved at bringe en ende på denne vekselvirkning, vil det få globale konsekvenser. I en uafhængig verden lader de trusler, som voldelige konflikter repræsenterer, sig ikke stoppe af nationale grænser, uanset hvor indædt de forsvares. Udvikling i fattige lande er frontlinien i kampen for global fred og kollektiv sikkerhed. Problemet med den aktuelle kampplan er en overudviklet militær strategi og en underudviklet strategi for menneskelig udvikling.

**Table 3** Natural resources have helped fuel conflicts in many countries

Country	Duration of conflict	Resources
Afghanistan	1978–2001	Gems, opium
Angola	1975–2002	Oil, diamonds
Angola, Cabinda	1975–	Oil
Cambodia	1978–97	Timber, gems
Colombia	1984–	Oil, gold, coca
Congo	1997	Oil
Congo, Dem. Rep. of the	1996–97, 1998–2002	Copper, coltan, diamonds, gold, cobalt
Indonesia, Aceh	1975–	Natural gas
Indonesia, West Papua	1969–	Copper, gold
Liberia	1989–96	Timber, diamonds, iron, palm oil, cocoa, coffee, marijuana, rubber, gold
Morocco	1975–	Phosphates, oil
Myanmar	1949–	Timber, tin, gems, opium
Papua New Guinea	1988–98	Copper, gold
Peru	1980–95	Coca
Sierra Leone	1991–2000	Diamonds
Sudan	1983–2005	Oil

Source: Adapted from Bannon and Collier 2003.

Konflikternes natur har ændret sig. Det tyvende århundrede, som er det blodigste i menneskets historie, var præget af krige først mellem lande og siden af angsten for en konfrontation mellem to supermagter som følge af den kolde krig (table 2). Nu er denne angst afløst af angsten for lokale og regionale krige, der primært udkæmpes i fattige lande inden for svage eller fejlslagne stater, hvor håndvåben er det foretrukne våben. De fleste af nutidens krigsofre er civile. Der er færre konflikter i verden i dag end i 1990, men andelen af de krige, der udkæmpes i fattige lande, er vokset.

De voldelige konflikter omkostninger for den menneskelige udvikling får ikke tilstrækkelig opmærksomhed. I den Demokratiske Republik Congo overgår antallet af dødsfald med direkte eller indirekte forbindelse til konflikten antallet af briter, som faldt i både Første og Anden Verdenskrig tilsammen. I Darfur-regionen i Sudan er næsten 2 millioner mennesker blevet fordrevet på grund af konflikt. De umiddelbare ofre for disse og andre konflikter finder periodisk vej til de internationale mediers søgelys. Men de langsigtede konsekvenser af voldelige konflikter på den menneskelige udvikling er mere skjulte.

Konflikter underminerer ernæring og sundhed, ødelægger uddannelsessystemer, smadrer

arbejdsmarkedet og lægger mulighederne for økonomisk vækst på is. Ud af de 32 lande, som falder indenfor den kategori, som ifølge HDI-målinger har såkaldt lav menneskelig udvikling, har 22 lande oplevet konflikter på et eller andet tidspunkt siden 1990. Lande, som har oplevet voldelige konflikter, er stærkt overrepræsenterede i den gruppe, som ifølge vore fremskrivninger vil køre af sporet i forhold til 2015 Målene. Ud af de 52 lande, som oplever tilbagegang eller stagnation i forhold til deres forsøg på at nedbringe børnedødeligheden, har 30 oplevet konflikter siden 1990. Det uhyre omfang af disse omkostninger alene burde føre til konfliktforebyggelse, konfliktløsning og post-konfliktrekonstruktion som tre fundamentale krav for at kunne opbygge menneskelig sikkerhed og accelerere processen i forhold til 2015 Målene.

En del af udfordringen ved menneskelig utryghed og voldelige konflikter kan spores til svage, skrøbelige og fejlslagne stater. En kombination af mislykkede bestræbelser på at beskytte mennesker mod sikkerhedstrusler og at sørge for at de kan få opfyldt legitime, basale behov og udvikle politiske institutioner, kendetegner de typiske faresignaler ved lande disponeret for konflikt. I nogle tilfælde kan dybe horisontale uligheder mellem regioner eller grupper virke

som en katalysator for vold. Eksterne faktorer spiller også en rolle. Når stater "mislykkes" som Afghanistan eller Somalia, skyldes det også, at processen blev gjort lettere af eksterne kræfters indblanding i efterstræbelsen på at nå deres egne strategiske mål. Våbenimport og snævre interessegrupperes erobring af pengestrømmen fra salget af naturressourcerne, er med til at opretholde og intensivere konflikten. Politisk lederskab i konfliktramte lande er en nødvendig forudsætning for, at ændringer kan ske, men det er ikke tilstrækkeligt. Rige lande er også nødt til at stille lederskab til rådighed.

Ændrede holdninger til bistanden er et sted at begynde. Svage og skrøbelige stater modtager ikke alene for lidt bistand i forhold til deres evne til at udnytte de finansielle ressourcer mest effektivt. Strømmen af bistand er samtidig præget af stor uforudsigelighed fra donorernes side. Der er indikationer på, at udviklingsbistanden er 40% lavere, end hvad modtagerlandenes institutioner og nationale strategier tilsiger. Typen af bistand og den måde, hvorpå der gives bistand er et andet problem. Alt for ofte lover donorlande at yde stor humanitær bistand umiddelbart efter en konfliktperiode uden at fastholde bistanden og støtte den økonomiske genrejsning af landet i de efterfølgende år.

Eksport af mineraler og andre naturressourcer skaber ikke voldelige konflikter. Det gør håndvåben heller ikke. Men markederne for naturens mineraler og råstoffer og håndvåben kan være de finansielle midler, der kan understøtte væbnede konflikter. Fra Cambodja til Afghanistan, over lande i Vestafrika har eksport af ædelsten og tømmer været med til at finansiere konflikter og svække staterne (table 3). Certificeringsordninger kan sætte en stopper for eksportmulighederne, som det er blevet demonstreret med Kimberley certificeringsprocessen for diamanter. Håndvåben dræber hvert år over 500.000 mennesker, det overvejende flertal fra verdens fattigste lande. Alligevel har de internationale bestræbelser på at kontrollere den dødbringende handel af håndvåben kun haft begrænset virkning. Håndhævelsen er ringe, det er frivilligt at underkaste sig kontrol, og der er fortsat store juridiske smuthuller, som gør det muligt for en stor del af handlen at slippe uden

om reguleringen.

En af de mest effektive måder, hvorpå rige lande kunne adressere den trussel mod menneskelig udvikling, som voldelige konflikter repræsenterer, er ved at understøtte de regionale fredsbestræbelser. Krisen i Darfur kunne have været begrænset om ikke undgået, hvis fredsstyrken under den Afrikanske Union (AU) havde været af tilstrækkelig størrelse og haft tilstrækkelige midler – og især hvis AU-fredsstyrken havde haft mandat til at beskytte civile. Da krisen var på sit højeste, var der færre end 300 fredsbevarende soldater fra Rwanda og Nigeria til at overvåge hændelserne, der overgik 1.5 millioner mennesker i Darfur indenfor et område på størrelse med Frankrig. Af hensyn til sikkerheden for mennesker haster det med at opbygge regional kapacitet indenfor områder, der spænder fra etableringen af effektive advarselsystemer til egentlig intervention.

For såvidt den forebyggende indsats er den mest omkostningseffektive vej til at håndtere truslen om væbnet konflikt, så kommer muligheden for genopbygning ind på en stærk andenplads. Fredsaftaler fører ofte til fornyede voldshandlinger: halvdelen af alle lande, der ser en ende på en væbnet konflikt, falder tilbage i krig inden for fem år. At bryde denne cirkel kræver bindende politiske og økonomiske tilsagn om langsigtet hjælp til at yde sikkerhed, overvåge genopbygningen og skabe de nødvendige betingelser for udviklingen af konkurrencedygtige markeder og investeringer i den private sektor. Den slags løfter er sjældent givet.

Mens 2015 Målene har sat fokus på fremskridtene hen imod "frihed fra nød", så mangler verden stadig en sammenhængende dagsorden for "frihed fra angst". Som rapporten *In Larger Freedom* fra FNs generalsekretær argumenterer, er der et akut behov for at udvikle en fælles forståelse omkring begrebet sikkerhed, som rækker ud over de militære svar på de trusler, som terrorisme repræsenterer, og som omfatter en anerkendelse af, at fattigdom, socialt sammenbrud og civil konflikt udgør kernekomponenterne i truslen mod den globale sikkerhed. For at reducere denne trussel må følgende behov efterkommes:

- *En ny aftale om bistand.* Det er urimeligt



at fratage lande ramt af konflikt eller i postkonfliktsituationer bistand. Det er dårligt for den menneskelige sikkerhed i de pågældende lande – og det er dårligt for den globale sikkerhed. Som led i det større krav om at nå bistandsmålet på 0,7% af BNI, bør donorlandene forpligte sig til at øge bidraget til bistand og at gøre hjælpen mere forudsigelig ved at indgå i langsigtede finansieringsaftaler. Donorlandene må være mere åbne og transparente omkring betingelserne for bistanden og i deres begrundelser for at neddrose indsatsen i konfliktramte lande.

- *Mere åbenhed omkring administrationen af naturressourcerne og indtægterne herfra.* Transnationale virksomheder, som er involveret i eksport af mineraler, bør forbedre åbenheden omkring deres aktiviteter som deltagere i handlen med naturressourcer, der kan bidrage til at finansiere konflikter og, i nogle tilfælde, underminere de ansvarlige regeringer. Det bør være en prioritet at få udformet en international juridisk aftale, som det den britisk-sponserede "Commission for Africa" har foreslået, der skal gøre det muligt at undersøge korrump praksis blandt transnationale virksomheder – således som det allerede praktiseres under amerikansk lov.
- *Begrænse mængden af håndvåben i omløb.* Ved statuskonferencen om "Small Arms", som skal finde sted i 2006, bør man benytte lejligheden til at vedtage en omfattende traktat vedrørende håndvåben med henblik på at regulere dette marked og begrænse forsyningsmulighederne til konfliktramte områder.
- *Opbygge regionale løsningsmodeller.* For Afrika syd for Sahara har etableringen af en udrykningsstyrke under AU højeste prioritet ved hjælp af økonomisk, teknisk og logistisk støtte.
- *Etablere global samordning.* FN's Generalsekretær opfordrer i sin rapport til etablering af en international "Peace-Building Commission", som kan udstikke de strategiske rammer for en fælles forståelse af kollektiv sikkerhed. Som en del af dette bør en global fond etableres, der kan yde lang-

sigtet og forudsigelig finansiel støtte til akut postkonfliktbistand og overgangsbistand til langsigtet genopbygningshjælp.

\* \* \*

Når historikere, der beskæftiger sig med menneskelig udvikling engang ser tilbage på 2005, vil de kalde året et vendepunkt. Det internationale samfund har en hidtil uset mulighed for at få de strategier og ressourcer på plads, som vi kunne gøre det kommende tiår til et sandt tiår for udvikling. Efter at have lagt tonen an i Millenniumerklæringen, kan verdens regeringer nu udstikke en kurs, som vil give globaliseringen et nyt ansigt, give fornyet håb til millioner af verdens fattigste og mest sårbare mennesker og skabe betingelserne for velfærd og sikkerhed for alle. 'Business as usual'-alternativet vil derimod lede os direkte mod en verden, der er præget af omfattende fattigdom, og som er splittet som følge af afgrundsdyb ulighed og truet af en altomfattende følelse af usikkerhed. Fremtidige generationer i såvel rige som fattige lande vil komme til at betale en høj pris for de fejl, politiske ledere risikerer at træffe ved den korsvej, som vi står overfor her ved det enogtyvende århundredes begyndelse.

Denne rapport giver en grundlæggende indsigt til forståelse af omfanget af den udfordring, vi står overfor. Ved at fokusere på tre grundpiller i det internationale samarbejde, understreger rapporten nogle af de problemer, som skal håndteres, og nogle af de kritiske forhold, der skal bringes i orden for at opnå succes. Der hersker ingen tvivl om den enkle sandhed, at vi som et globalt samfund har midlerne til at udrydde fattigdom og overvinde de enorme uligheder, som splitter lande og folk. Det fundamentale spørgsmål, der stadig skal besvares her fem år efter, at Millenniumerklæringen blev underskrevet, er, hvorvidt verdens regeringer har den vilje, der skal til for at bryde med tidligere praksis og indfri deres løfter til verdens fattige. Hvis der nogensinde har været et tidspunkt, hvor der var så stort behov for stålsat politisk lederskab for at fremme menneskehedens fælles interesser, så er det tidspunkt lige nu.

# Begrebsforklaring og forkortelser

## Menneskelig udvikling

Menneskelig udvikling er den proces, der tilstræber at give mennesker flere valgmuligheder i forhold til det liv, de ønsker at føre. Målsætningen er at forøge menneskers muligheder for at handle og påvirke deres egen situation. Menneskelig udvikling betegner derfor både et mål og processen hen imod målet. De tre vigtigste grundbetingelser for menneskelig udvikling er et langt sundt liv, uddannelse og adgang til de fornødne økonomiske ressourcer, der kræves for at opnå en tilfredsstillende levestandard. Konceptet menneskelig udvikling favner imidlertid bredere end som så. Af andre faktorer, der har betydning for menneskers valgmuligheder, kan nævnes: medindflydelse, sikkerhed, bæredygtighed og menneskerettigheder. Disse elementer er en forudsætning for, at et menneske kan udfolde sig kreativt og produktivt, nyder selvrespekt, har økonomisk og politisk indflydelse foruden at føle et tilhørsforhold til samfundet.

## Menneskelig fattigdom og indkomstfattigdom

Menneskelig fattigdom dækker over såvel lav levealder, utilfredsstillende levestandard som manglende uddannelse og deltagelse. Indkomstfattigdom kendetegnes derimod ved at være manglen på én enkelt faktor: Indkomst. Det er en udbredt opfattelse, at økonomi er den altafgørende faktor, eller at al fattigdom kan reduceres til denne ene fællesnævner. Begrebet menneskelig fattigdom ser manglen på tilstrækkelig indkomst som en vigtig faktor men ikke som den eneste. Ifølge konceptet kan al fattigdom ikke reduceres til økonomisk fattigdom.

## Indeks for menneskelig udvikling (HDI)

Indeks for menneskelig udvikling måler, hvor succesfuld et land er med at sørge for tre grundpiller i forudsætningen for menneskelig udvikling: Forventet levealder, uddannelse og levestandard. Disse faktorer måles ved hjælp af tre variabler: Den gennemsnitlige levealder, uddannelsesniveauer (læsekundskaber blandt voksne samt grundlæggende skoleuddannelse på alle niveauer) samt BNP per indbygger (omregnet i købekraft (PPP) og ikke efter eksisterende valutakurser).

## Indeks for kønsrelateret menneskelig udvikling (GDI)

Indekset for kønsrelateret menneskelig udvikling benytter sig af de samme variabler som HDI men tager højde for

uligheder mellem kvinder og mænd. Jo større ulighederne er mellem kvinder og mænd i forhold til menneskelig udvikling, jo lavere er et lands GDI i forhold til HDI. GDI-værdien er derfor landets HDI-værdi korrigeret for ligestillingen mellem kønnene.

## Indeks for kvinders økonomiske og politiske ligestilling (GEM)

GEM angiver, i hvilket omfang kvinder har mulighed for aktivt at deltage i det økonomiske og politiske liv. GEM måler mangel på ligestilling mellem kønnene i forhold til følgende parametre: Medindflydelse og adgang til beslutningsprocessen på det økonomiske og politiske område. GEM fokuserer på kvinders muligheder i det økonomiske og politiske liv og skiller sig derfor ud fra GDI, som måler ligestilling mellem kønnene målt på uddannelse, sundhed og indkomst.

## Indeks for fattigdom (HPI)

HPI måler manglen på menneskelig udvikling. Mens HDI altså måler et lands fremskridt i forhold til at opnå en høj menneskelig udvikling, viser HPI, hvordan fremskridtet fordeler sig, og måler de afsavn, som fortsat måtte eksistere i et land. Der findes et HPI-indeks for både u-lande (HPI-1) og i-lande (HPI-2), eftersom definitionen på fattigdom varierer fra land til land i forhold til et samfunds sociale og økonomiske vilkår.

### HPI-1

HPI-1 måler manglen på menneskelig udvikling ud fra de samme kriterier som HDI. Parametrene, der måles på, omfatter: Andelen af personer, som forventes at dø, før de fylder 40 år, andelen af voksne analfabeter og mangel på offentlige og private økonomiske ressourcer udtrykt i andelen af befolkningen uden adgang til sundhedspleje og rent vand samt andelen af børn, som er underernærede.

### HPI-2

HPI-2 fokuserer på de samme aspekter som HPI-1 samt social marginalisering. Variablerne er andelen af mennesker, som forventes at dø, før de fylder 40 år, andelen af personer med utilstrækkelige læse- og skrivefærdigheder, andelen af økonomisk fattige (med en indtægt, som ligger under 50 procent af gennemsnitsindtægten) og andelen af langtidsledige (et år eller mere uden beskæftigelse).