



De regionale utviklingsbankene

Virksomhet, Norges rolle og mulighet for påvirkning

Av Line Madsen Simenstad



De regionale utviklingsbankene vil bli stadig viktigere i årene som kommer. Forum for utvikling og miljø ønsker med dette informasjonsheftet å gi en startkabel til organisasjoner som kunne tenke seg å jobbe opp mot regionalbankene. Vi har her samlet informasjon om bankene og deres virksomhet, samt om Norges rolle som medlemsland og om forholdet mellom bankene og sivilsamfunnet.

Rapporten er skrevet av Line Madsen Simenstad på oppdrag fra Forum for Utvikling og Miljø (ForUM), og reflekterer ikke nødvendigvis oppdragsgivernes synspunkter.

Line Madsen Simenstad er journalist og styremedlem i Slett U-landsgjelda (SLUG). Hun er en av forfatterne bak rapporten "Norske interesser i internasjonale finansinstitusjoner" utgitt av SLUG, og jobber for tiden med en rapport om gjeld og menneskerettigheter, også for SLUG

Takk til Jostein Hole Kobbeltvedt i Kirkens Nødhjelp og Ane Schjolden i ForUMs sekretariat for kommentarer og redigering.

Deler av materialet om Afrikabanken er basert på SLUG sin rapport: Norske interesser i internasjonale finansinstitusjoner (2009)

Forsidefoto:

Aktivister i Thailand protesterer mot Den asiatiske utviklingsbanken
FOTO: International Rivers

Utgitt:

Første gang utgitt mai 2010.

Rapporten kan lastes ned fra www.forumfor.no

Innholdsfortegnelse

FORKORTELSER.....	4
SAMMENDRAG.....	5
1. INNLEDNING	6
2. DE REGIONALE UTVIKLINGSBANKENE: FORMÅL, OPPBYGNING OG STYRE	6
2.1 Den afrikanske utviklingsbanken	7
2.2 Den asiatiske utviklingsbanken	9
2.3 Den interamerikanske utviklingsbanken	10
3. DE REGIONALE UTVIKLINGSBANKENES VIRKSOMHET: STADIG VIKTIGERE UTVIKLINGSAKTØRER.....	11
3.1 Økt virksomhet i avgrenset retning.....	11
3.2 Kondisjonalitet og forholdet til andre multilaterale finansinstitusjoner	12
3.3 Afrikabanken	13
CASE: Inga – vannkraftverk i Kongo-elven.....	15
CASE: Utvinningsindustrien.....	17
3.4 Asiabanken	19
CASE: Greater Mekong subregion	21
3.5 Den interamerikanske utviklingsbanken	23
CASE: Integrasjon av regional infrastruktur (IIRSA)	25
4. NORGE OG REGIONALBANKENE	27
4.1 Finansiering	27
4.2 Norges arbeid med regionalbankene	28
4.3 Regionalbankene som kanal for norsk utviklingspolitikk	31
5. SIVILSAMFUNNET OG REGIONALBANKENE.....	34
5.1 Oppmerksomhet fra sivilsamfunnet	34
5.2 Deltakelse og åpenhet	35
5.3 Norsk sivilsamfunn og regionalbankene	37
6. AVSLUTNING.....	39
REFERANSER.....	40

Forkortelser

AfDB	Den afrikanske utviklingsbanken
AfDF	Det afrikanske utviklingsfondet
ADB	Den asiatiske utviklingsbanken
AsDF	Det asiatiske utviklingsfondet
DRC	Den demokratiske republikken Kongo
DSF	Debt Sustainability Framework
ED	Executive director – styrerepresentant
EI	Extractive industries – utvinningsindustri
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
FSO	Fund for Special Operations
ICIM	Independent Consultation and Investigation Mechanism
IDB	Den interamerikanske utviklingsbanken
IFC	International Financial Corporation
IRM	Independent Review Mechanism
IMF	Det internasjonale pengefondet
MUL	Minst utviklede land
OCR	Ordinary capital resources
OVE	Office of Evaluation and Oversight, IDB
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper

Sammendrag

De regionale utviklingsbankene, Den afrikanske utviklingsbanken (AfDB), Den asiatiske utviklingsbanken (ADB) og Den interamerikanske utviklingsbanken (IDB), blir stadig viktigere aktører i sine respektive regioner. I forbindelse med finanskrisen vil alle tre bankene øke sin kapitalbeholdning og dermed utlånskapasitet betraktelig. Dette er utviklingsbanker som har fått lite oppmerksomhet blant sivilsamfunnet i Norge, så vel som i verden forøvrig, sammenlignet med Verdensbanken.

Oppbygning. Regionalbankene jobber for fattigdomsbekjempelse, økonomisk vekst og regional integrasjon. Bankene gir lån, bistand og teknisk assistanse, og klienter er både myndigheter og private bedrifter i medlemsland. De regionale utviklingsbankene er bygget opp og blir styrt på omtrent samme måte, med et guvernørstyre, et direktørstyre og en president. I alle bankene har de regionale medlemmene flertall i stemmevekt i styrende organer.

Virksomhet. De siste årene har de tre bankene foretatt en dreining i sine operasjoner, og de prioriterer nå infrastruktur, energi og privat sektor og beveger seg vekk fra sosiale sektorer. Bankene har vært utsatt for kritikk i forbindelse med store infrastruktur- og energiprojekter; blant annet for å ikke ta nok hensyn til fattigdomsreduksjon og for å finansiere prosjekter med store sosiale og miljømessige konsekvenser. I denne rapporten ser vi på tre ulike case; Inga-dammen i Den demokratiske republikken Kongo, *Greater Mekong Subregion* i Sørøst-Asia og *The Initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South America* (IIRSA) i Latin-

Amerika. Dette er prosjekter som illustrerer at alle de tre regionalbankene har problemer med å ta høyde for konsekvensene av sine prosjekter på bakkenivå, og at bankene fortsatt har en lang vei å gå når det gjelder å inkludere berørte parter i beslutningsprosesser. Tvangsflytting uten tilstrekkelig kompensasjon, manglende miljøutredninger, finansiering av prosjekter som ødelegger regnskog og truer arts mangfold er noe av det alle de tre regionalbankene får kritikk for.

Norge og regionalbankene. Norge er den niende største giveren i Afrikabanken, men er relativt liten i Asiabanken og i Den interamerikanske utviklingsbanken. Graden av innflytelse er deretter. Norske myndigheter ønsker ikke å påvirke regionalbankene på samme måte som for eksempel Verdensbanken, da regionalbankene skal ha en sterk regional forankring. Men Norge jobber bl.a. for å inkorporere hensyn til fattigdomsreduksjon i bankenes operasjoner, for å fremme kvinners rettigheter og likestilling, miljø og anti-korrupsjon. Norge støtter ellers dreiningen vekk fra sosiale sektorer og over til energi og infrastruktur.

Sivilsamfunnet og regionalbankene. Norsk sivilsamfunn har viet regionalbankene lite oppmerksomhet, men noen organisasjoner har jobbet opp mot bankene i forbindelse med konkrete prosjekter. Bankene har tradisjonelt hatt lite kontakt med sivilsamfunnsorganisasjoner, men det ser nå ut til å være en viss utvikling mot mer kontakt. Mangel på åpenhet er likevel fortsatt et stort ankepunkt mot alle de tre bankene. Påfyllingsprosessen i IDB er et eksempel som illustrerer dette.

1. Innledning

Finanskrisen har ført til et økt behov for bistand og lån i land i Sør, og det er ikke bare Verdensbanken og IMF som har trappet opp virksomheten i forbindelse med krisen. De regionale utviklingsbankene har også kommet sterkt på banen. Mellom 2008 og 2009 økte både Den afrikanske utviklingsbanken, Den asiatiske utviklingsbanken og Den interamerikanske utviklingsbanken sine utlån og gaver til rekordnivåer. Asiabanken gjennomførte en kapitaløkning på 200 prosent i 2009. Den interamerikanske utviklingsbanken vil antagelig gjøre det samme i løpet av 2010, og Afrikabanken diskuterer nå også en tilsvarende kapitaløkning.

De regionale utviklingsbankene vil altså bli stadig viktigere i årene som kommer. Dette er banker som lenge har stått i skyggen av andre institusjoner som Verdensbanken og IMF, og har fått mindre oppmerksomhet fra sivilsamfunnet. Det gjør at det finnes relativt lite uavhengig informasjon og kritiske

vurderinger av bankenes virksomhet. Den interamerikanske utviklingsbanken og Afrika-banken står nå foran nye påfyllingsrunder, som er anledninger til å rette et kritisk søkelys mot bankenes virksomhet. Forum for utvikling og miljø ønsker med dette informasjonsheftet å gi en startkabel til organisasjoner som kunne tenke seg å jobbe opp mot regionalbankene. Vi har her samlet informasjon om bankene og deres virksomhet, samt om Norges rolle som medlemsland og om forholdet mellom bankene og sivilsamfunnet.

Hvert kapittel vil begynne med en innføring om regionalbankene generelt knyttet opp til tema for kapittelet. Deretter følger egne deler om hver av de tre bankene.

I dette heftet vil det være noe mer fokus på Den afrikanske utviklingsbanken enn de andre bankene, da dette er den regionalbanken som Norge gir klart mest støtte til.

2. De regionale utviklingsbankene: Formål, oppbygning og styre

De regionale utviklingsbankene er av ulik størrelse og viktighet i hver av sine regioner, men deres virksomhet og oppbygning er av lik karakter. Fattigdomsbekjempelse, økonomisk vekst og regional integrasjon er det bankene har mandat til å jobbe for. Dette skal nås gjennom lån, bistand, teknisk assistanse og rådgivning. Lån gis hovedsakelig til tre formål; til offentlige enkeltprosjekter, til myndighetene i et land for å finansiere reformer i en bestemt sektor eller til privat sektor. I både Afrika, Asia og Latin-Amerika er det store økonomiske forskjeller mellom landene, og de regionale utviklingsbankene har derfor ulike lånevinduer til ulike typer land. Mens noen lån gis til markedsrente, har andre spesielt gunstige betingelser og noen er rentefrie. De siste to omtales ofte som "myke" lån.

Felles for bankene er at medlemslandene er både fra den respektive regionen og fra land utenfor regionen. Bankene har mange av de

samme ikke-regionale medlemmene. For å bevare regional forankring har de regionale medlemmene 60 prosent styrerepresentasjon. Fordelingen av stemmevekt mellom regionale og ikke-regionale medlemmer varierer mellom banken. Stemmevekten i bankenes beslutningsorgan er bestemt av enkeltlandenes finansielle bidrag til institusjonen. Det er **direktørstyret** – som også bare kalles styret - som har oppsyn med bankenes drift. Direktørene møtes en eller to ganger i uken og må blant annet godkjenne alle policy-dokumenter og låneavtaler og ha oversyn med bankenes offisielle finansielle uttalelser. Styrene har ulikt antall medlemmer i de tre regionalbankene, men felles er at de fleste medlemslandene er representert av valggrupper bestående av flere land som deler en styreplass, mens noen av de største medlemmene har egne styreplasser. Det er sjeldent det foretas avstemninger i styrene; i

stedet blir prosjekter utsatt og utbedret til det er konsensus blant styremedlemmene.

Det øverste beslutningsorgan i hver av bankene er **guvernørrådet**, som består av en representant fra hvert medlemsland. Når Guvernørstyret møtes avgjøres spørsmål som hvilken strategisk retning banken skal ta, større strukturelle endringer, opptakelse av nye medlemmer, valg av president og vurderinger av forrige års virksomhet.

Guvernørrådet møtes på bankenes **årsmøter**, som avholdes hver vår. I tillegg til guvernørene, deltar også representanter fra medlemslandenes sentralbanker, fra andre utviklingsbanker og fra investeringsbanker, samt media og sivilsamfunn.

Regionalbankene blir ledet av hver sin president, som alltid kommer fra et av landene i regionen. **Presidenten**, som er styreleder i Guvernørstyret og bankens juridiske representant, velges hvert femte år.

2.1 Den afrikanske utviklingsbanken

Afrikabanken ble opprettet i 1964. Den har 77 medlemsland hvorav 24 er land utenfor kontinentet. Institusjonen er inne i nesten alle de 53 afrikanske statene med lån, bistand, råd eller investeringer. Den er nå den sjette største finansieringskilden i Afrika etter Verdensbanken, USA, EU, Frankrike og Storbritannia. Banken har egentlig hovedkarter i Abidjan i Elfenbenskysten, men på grunn av urolighetene i landet er hovedkvarteret midlertidig flyttet til Tunisia. I tillegg har Afrikabanken 22 landkontor spredt over kontinentet. Banken består av tre deler; Den afrikanske utviklingsbanken (AfDB), Det afrikanske utviklingsfondet (AFDF) og Det nigerianske trust fondet. I tillegg har banken noen mindre tematiske fond.

Den afrikanske utviklingsbanken (AfDB) er "moder-institusjonen" i Afrikabanken. Den gir langsiktige lån på 10 til 20 år med markedsrente til kontinentets mest utviklede land, som Sør-Afrika, Marokko og Gabon. I

tillegg til lån og noe bistand, stiller AfDB garantier, gir kredittlinjer¹, samt gir gjeldsslette gjennom *Heavily Indebted Poor Countries initiative* (HIPC).² AfDB finansierer sine utlån ved låneopptak i internasjonale kapitalmarkeder, på grunnlag av sin aksjekapital. De regionale medlemslandene foreslo i februar 2010 at medlemslandene deltar i en kapitaløkning på 200 prosent, for at banken skal være i stand til å gjennomføre sin strategi på tross av finanskrisen.

Det afrikanske utviklingsfondet (AfDF) gir bistand og lån uten renter til de fattigste afrikanske landene (med en BNP per innbygger på under 540 amerikanske dollar). AfDF gir også noe gjeldsslette. AfDF ble opprettet i 1972 av AfDB og 13 giverland. I dag opererer fondet i 38 land og har 26 giverland. Fondet fylles på hvert tredje år. Under den siste påfyllingsrunden i 2007 (som gjelder for årene 2008-2010) fikk AfDF tildelt mer midler enn noensinne; 9 milliarder amerikanske dollar over tre år. AfDF skal i løpet av 2010 slutføre påfyllingsforhandlingene for den neste treårsperioden. I tillegg til givernes bevilgninger, får AfDF også inntekter fra gjeldsbetjening. Styret i AFDF består av tolv representanter; seks regionale og seks ikke-regionale.

Det nigerianske trust fondet (NTF) gir også lån til de fattigste landene, men med en rente på mellom 2 og 4 prosent. Fondet ble opprettet i 1976 som en avtale mellom Nigeria og AfDB.

Mål

Den afrikanske utviklingsbanken har som hovedmål å redusere fattigdom ved å fostre økonomisk vekst og sosial utvikling i Afrika. Banken har inkorporert FNs tusenårs mål i sine målsetninger. Prioriteringer i årene som kommer er de følgende:

- Bidra til inkluderende vekst og sosial

¹ En kredittlinje skiller seg fra et vanlig lån ved at finansinstitusjonen/utlåner stiller til rådighet et beløp som utlåner når som helst kan trekke fra. Renter betales kun av det som trekkes.

² HIPC er et internasjonalt program for reduksjon av bilateral, multilateral og privat gjeld ned til et betjenbart nivå. Ordningen, som kom på plass i 1996, omfatter de sterkt forgjeldede lavinntektslandene og administreres av Verdensbanken og IMF.

utvikling i Afrika gjennom støtte til godt styresett og privat sektor utvikling, infrastruktur, og høyere utdanning og yrkesopplæring.

- Styrke innsatsen i sårbare stater og arbeide for økt regional integrasjon.
- Konsolidere den institusjonelle reformen med økt delegering av myndighet til landkontorene og mer effektiv drift.³

Historie

Til å begynne med hadde Afrikabanken kun regionale medlemmer, altså afrikanske land. De første årene spilte banken en relativt marginal rolle i forhold til andre givere og finansinstitusjoner som opererte på kontinentet. Ved utgangen av 60-tallet hadde banken til sammen lånt ut 1 million amerikanske dollar siden oppstarten. I 1982 ble det åpnet for ikke-regionale medlemmer, og bankens økonomiske ressurser økte betraktelig.

I dag anses Afrikabanken som en relativt sterk institusjon, og er den eneste afrikanske finansinstitusjonen som har såkalt AAA-klassifisering i det internasjonale finansmarkedet, altså den høyeste kredittverdighet. Banken har bygget seg godt opp igjen og fått fornyet tillitt etter en omfattende krise på 90-tallet. Dårlig styring av banken førte banken svært nær kollaps. I 1995 ble Afrikabanken den første internasjonale finansinstitusjonen som mistet sin AAA-klassifisering, og det var usikkerhet omkring bankens videre eksistens. Det samme året fikk banken en ny president, Omar Kabbaj, som begynte en omfattende omstrukturingsprosess. Samtlige landkontorer ble stengt, staben redusert og bankens virksomhet innsnevret. Prosessen fikk gode resultater; Afrikabanken fikk tilbake AAA-klassifisering og gjenopprettet tillit blant giverne.

Ny strategi

Afrikabanken har de siste årene, i forbindelse med omstruktureringen, lagt om sine operasjoner ganske betydelig. Banken bestemte seg for å konsentrere seg om de områdene hvor den har komparative fortrinn

og utelate andre sektorer. Resultatet ble satsing på infrastruktur og utvikling av privat sektor, mens "myke" sektorer som helse og utdanning ble nedprioritert.

Hvordan styres Afrikabanken?

Guvernørstyret

De tre delene av banken, AfDB, AfDF og NTF, har samme styre og administrasjon. Guvernørstyret er bankens øverste organ, og har 77 medlemmer; et for hvert land. Landene er som regel representert med finansministeren eller planleggingsministeren. Det neste årsmøtet i Afrikabanken avholdes 27.-28. mai 2010 ved bankens egentlige hovedkvarter i Elfenbenskysten.

Direktørstyret

Direktørstyret i Afrikabanken har 18 medlemmer hvorav alle representerer en gruppe av to eller flere land, med unntak av USA som har egen styreplass. Regionale medlemmer har til sammen 60,2 prosent av stemmevekten, mens ikke-regionale sitter på de resterende 39,8 prosent. USA har 6,5 prosent av stemmeandelen, noe som omtrent tilsvarer andelen til hver av de andre ikke-regionale valggruppene. Det største Afrikanske landet i styret er Nigeria med 8,7 prosent av stemmeandelen.

Presidenten

Rwandiske Donald Kaberuka har sittet som president siden 2005.



*Donald Kaberuka, president i Afrikabanken
FOTO: World Economic Forum*

³ UDs faktaark om regionalbankene:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/utviklingssamarbeid/regional/faktaark.html?id=479367>

2.2 Den asiatiske utviklingsbanken

Den asiatiske utviklingsbanken (ADB) ble opprettet i 1966, og er i dag den tredje største giveren i Asia, etter Japan og Verdensbanken. Den har hovedkvarter i Manila på Filippinene og har 27 landkontorer og et kontor i Frankfurt. ADB har til sammen 67 medlemsland; 48 fra regionen og 19 ikke-regionale. I tillegg til sin ordinære virksomhet - *Ordinary Capital Resources (OCR)* – har Asiabanken et fond som gir bistand og lavrentelån til de mest gjeldstyngede landene i regionen; *Asian Development Fund (AsDF)*. Fondet ble opprettet i 1973, og har stadig økt sin virksomhet og sine ressurser. Ved den siste påfyllingsrunden, som dekker årene 2009-2012, bidro de 30 giverne med til sammen 11,3 milliarder amerikanske dollar til fondet. Dette er en markant økning fra den forrige påfyllingsrunden, som genererte 7 milliarder.

Mål

Siden 1999 har bankens hovedformål vært å bidra til fattigdomsreduksjon og oppnåelse av FNs Tusenårs mål i Asia og Stillehavsområdet. Den asiatiske utviklingsbanken har følgende konkrete undermål:

- Den asiatiske utviklingsbankens overordnede mål er å bidra til fattigdomsreduksjon i Asia gjennom å satse på investeringer som bidrar til å fremme inkluderende vekst, gjennom særlig fokus på utdanning og likestilling, infrastruktur og utvikling av finanssektor.
- Sikre miljømessig bærekraftig utvikling, særlig fokus på klimatiltak og investeringer i ren energi.
- Fremme regionalt samarbeid og integrasjon.⁴

Historie

Til å begynne med konsentrerte Asiabanken sine aktiviteter rundt utvikling av landbrukssektoren. På 70-tallet beveget banken seg inn i sosiale sektorer, som helse og utdanning, og etter hvert som Asia opplevde økonomisk

vekst på slutten av tiåret, til utvikling av industri og infrastruktur. I 1973 ble Det asiatiske utviklingsfondet opprettet for å gi assistanse til bankens fattigste medlemmer, men først i 1999 ble fattigdomsreduksjon det øverste mål for bankens virksomhet. På 80-tallet, i tråd med den generelle trenden innen utviklingsfinansiering, begynte banken å gi lån og annen assistanse til privat sektor.

Ny strategi

I 2008 vedtok ADB en ny strategi frem mot 2020. Banken skal nå konsentrere seg om fem prioriterte områder; infrastruktur, miljø og klima, utvikling av finanssektor, regional integrasjon og utdanning. I likhet med Afrikabanken, skal ADB satse betydelig på investeringer i – og utvikling av privat sektor. Innen 2020 skal denne typen assistanse utgjøre 50 prosent av bankens totale aktiviteter. ADB jobber også med å utvide samarbeidet med andre utviklingsaktører. ADB utvider stadig sin virksomhet, og har hatt en betydelig økning i utlån som respons på finanskrisen. I april 2009 bestemte medlemslandene å øke ADBs kapital med 200 prosent.⁵ ADB har AAA-klassifisering og anses dermed for å være en sterk aktør, noe som hjelper institusjonen med å generere midler.

Hvordan styres Asiabanken?

Guvernørstyret

Asiabankens øverste beslutningsorgan består av 67 guvernører; en valgt inn fra hvert medlemsland. Årsmøtet 2010 vil avholdes i Tashkent i Uzbekistan 3.- 4. mai.

Direktørstyret

Styret i Asiabanken har 12 medlemmer som velges av guvernørstyret. 8 av medlemmene er valgt inn av asiatiske land, mens de fire resterende er valgt fra medlemsland utenfor regionen. Hver av direktørene representerer en valggruppe bestående av flere land, unntatt Japan, Kina og USA som har egne styrerepresentanter. Det er disse tre landene som bidrar med mest midler til banken. Regionale medlemmer har 65,04 prosent av stemmene, ikke-regionale har 34,96 prosent.

⁴ St. Prop (2009-2010). Statsbudsjettet 2010

⁵ http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/rappporter_planer/rappporter/2009/ADB_samarbeid.html?id=587030

Presidenten

Japanske Haruhiko Kuroda har sittet som president siden 2004 (ble gjenvalgt i 2006). På grunn av Japans store finansielle bidrag til banken, er det en uskreven regel at presidenten kommer fra Japan.



Haruhiko Kuroda, president i Asiabanken
FOTO: World Economic Forum

2.3 Den interamerikanske utviklingsbanken

Den interamerikanske utviklingsbanken (IDB) ble opprettet i 1959, og er i dag den største multilaterale finansieringskilden i Latin-Amerika. IDB er den eldste og største av regionalbankene (regnet ut fra størrelsen på årlig utlån). Hovedkvarteret er i Washington D.C., og banken har landkontorer i samtlige 26 låntakerland i tillegg til kontorer i Tokyo og Paris. Banken har 49 medlemsland, hvorav 26 er låntakerland og 23 er utlånerland. I IDB-sammenheng brukes låntaker- og långiverbegrepene heller enn regionale / ikke-regionale, da USA og Canada er regionale medlemmer, men ikke låntakere. IDB består av tre institusjoner: Den interamerikanske utviklingsbanken, *The Multilateral Investment Fund* og *The Inter-American Investment Corporation*.

Den interamerikanske utviklingsbanken: Består av det ordinære utlåsvinduet – *Ordinary Capital (OC)* – og et fond for regionens minst utviklede land; *The fund for special operations (FSO)*. FSO gir bistand og billige lån til Bolivia, Guyana, Haiti, Honduras og Nicaragua.

The Multilateral Investment Fund (MIF) støtter små og mellomstore bedrifter med teknisk assistanse-bistand og investeringer. MIF jobber også for å bedre rammevilkårene for privat sektor på kontinentet. Siden 2007

har fattigdomsreduksjon vært et mål for MIF. Norge er ikke medlem av MIF.

The Inter-American Investment Corporation (IIC): I 1989 ble IIC opprettet som en søsterinstitusjon av IDB. IIC jobber med utvikling av privat sektor i Latin-Amerika. IIC og IDB har samme president, men hver sin ledelse. Norge er medlem av IIC.

Mål

IDBs overordnede mål er å bidra til økonomisk vekst, fattigdomsreduksjon og utjevning av ulikheter i Latin-Amerika. Banken har følgende fire satsningsområder:

- Fremme konkurransevne.
- Modernisering av staten gjennom mer åpne og effektive offentlige institusjoner.
- Investering i sosiale programmer, økonomiske aktiviteter og infrastruktur for å utvide den fattige majoritet sine muligheter.
- Regional integrasjon og samarbeid med utvikling av større fellesmarkeder.⁶

Historie

Ideen om en regional finansinstitusjon hadde vært til stede i Latin-Amerika siden 1800-tallet, men da IDB ble opprettet i 1959 skjedde det som en konsekvens av avkoloniseringen i Afrika og Asia. Latinamerikanske land opplevde at de ikke fikk tilstrekkelig støtte fra Verdensbanken og fryktet at Verdensbanken i økende grad ville konsentrere sin virksomhet hos de nye, og langt fattigere, statene som oppsto.⁷ IDB hadde fra begynnelsen av utlåsvinduer for både de mest utviklede landene (OC) og de minst utviklede landene (FSO) i regionen.

IDB har lenge vært under sterk innflytelse fra USA, bankens største bidragsyter. Med 30 prosent stemmeandel har USA mye formell makt, men landet har også sterk innflytelse gjennom andre kanaler. Hovedkvarteret til banken ligger som nevnt i Washington D.C., og viktige stillinger i banken har tradisjonelt vært besatt av amerikanere.⁸ Dette har forandret

⁶ St. Prop (2009-2010). Statsbudsjettet 2010

⁷ Tussie 1995

⁸ Tussie 1995

seg noe; i dag er de fleste i topp-administrasjonen fra land i Latin-Amerika.

IDB har ikke hatt kapitaløkning siden 1994. Latin-Amerika har siden den gang hatt stor økonomisk vekst og samtidig opplevd de negative konsekvensene av finanskrisen. Behovene for finansiering overstiger IDBs kapasitet, og banken er derfor nå i ferd med å gjennomføre en ny kapitaløkning. Prosessen vil antagelig sluttføres i løpet av 2011.

IDB får nå konkurranse fra en ny regionalbank; Sørbanken, som ble åpnet i november 2009. Den består kun av medlemmer fra Latin-Amerika (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Venezuela og Ecuador), og skal være et alternativ til den IFI-drevne utviklingsfinansieringen på kontinentet.

Hvordan styres Den interamerikanske utviklingsbanken?

Guvernørstyret

I IDBs øverste beslutningsorgan sitter en representant for hver av de 49 medlemslandene. Årsmøtene avholdes i slutten av mars eller begynnelsen av april hvert år. Årsmøtet 2010 avholdes 19.-23. mars i Cancún i Mexico.

Direktørstyret

Styret i IDB har 14 medlemmer, hvorav 9 representerer latinamerikanske land. USA og Canada er de eneste medlemslandene som har hver sin egen styrerepresentant.

Latinamerikanske land sitter på til sammen 50,02 prosent av stemmevekten. Brasil (som er representert sammen med Surinam) og Argentina (representert sammen med Haiti) er låntakerlandene med mest makt i styret med henholdsvis 10,84 og 11,18 prosent stemmevekt. Til sammenligning har USA alene 30 prosent.

Presidenten

Colombianske Luis Alberto Moreno har sittet som president siden 2005.



*Luis Alberto Moreno, president i den interamerikanske utviklingsbanken
FOTO: OECD Development Centre*

3. De regionale utviklingsbankenes virksomhet: Stadig viktigere utviklingsaktører

3.1 Økt virksomhet i avgrenset retning

Som nevnt innledningsvis har finanskrisen gitt nytt liv til de multilaterale utviklingsbankene og IMF. Behovet for kapital i utviklingsland har økt betraktelig som følge av den

internasjonale krisen. Lån er dyrere å betjene, det er lavere etterspørsel etter utviklingslandenes eksportvarer og utenlandske direkte

investeringer går ned. De regionale utviklingsbankene øker dermed sitt utlån. Den interamerikanske utviklingsbanken økte i 2009 utlånene sine fra 11 til 16 milliarder amerikanske dollar. Den afrikanske utviklingsbanken

dobler utlån og bistand fra 5,8 til 11 milliarder amerikanske dollar. Den asiatiske utviklingsbanken innvilger 10 milliarder ekstra i 2009-2010, og har dermed et samlet utlån på 32 milliarder amerikanske dollar over de to årene. Dette lånevolumet gjør at institusjonene fortjener mer oppmerksomhet fra sivilsamfunnet.

Ny retning

I tillegg til økte lånevolum, er også regionalbankene nå inne i en fase med omlegging av sine virksomheter. De tre bankene vil snevre inn sine aktiviteter og satse på de områdene hvor de har "komparativt fortrinn", da særlig infrastruktur og energi. De vil da utelate andre områder, spesielt sektorer som helse og utdanning. Det satses også i stor grad på utvikling av privat sektor. I denne forbindelse blir bankene kritisert for å skifte fokus fra fattigdomsbekjempelse og for å nedprioritere de fattigste landene til fordel for mellominntektslandene i sine respektive regioner. Infrastruktur, som det nå i stor grad satses på, er også den typen prosjekter som bankene får mest kritikk for. Det dreier seg gjerne om tvangsflytting, avskoging, ødeleggelse av naturmangfold og urfolkspørsmål. Mer informasjon om spesifikke prosjekter følger under seksjonene om de enkelte bankene.

Inntekter

Regionalbankene mottar støtte fra medlemsland, men bankene har også flere inntektskilder: Midler fra renter som tilbakebetales, penger som er tjent i forbindelse med utlån i det internasjonale kapitalmarkedet, og andre inntekter som er generert fra bankens investeringer.

3.2 Kondisjonalitet og forholdet til andre multilaterale finansinstitusjoner

Lånebetingelser

Regionalbankene lener seg svært ofte på analysene og vurderingene til Verdensbanken og IMF når det kommer til å avgjøre hvem som kan få nye lån og hvilke betingelser som stilles. Ifølge UD er dette i noe mindre grad tilfelle med IDB fordi institusjonen er såpass

stor på det latinamerikanske kontinentet sammenlignet med Verdensbanken.⁹ Generelt blir alle de tre regionalbankene kritisert for å fronte nyliberalistisk økonomisk politikk og for å legge seg tett opptil praksisen i Verdensbanken når det gjelder kondisjonalitet. Utvikling av privat sektor blir et stadig viktigere område for regionalbankene. Bankene støtter privatiseringsprosesser og gir direkte støtte til privat sektor.

Regionalbankene refererer til IMF's *Poverty reduction and growth facility (PRGF)* for å vurdere et lands økonomiske situasjon. Det virker som om Afrikabanken benytter seg av PRGF mest direkte. Afrikabanken gir først budsjettstøtte når et land er *on track* med IMF's PRGF program. Norsk UD hevder dette ikke foregår, men en gjennomgang av lånedokumenter viser noe ganske annet. I avtalen for Malawis Poverty Reduction Support Grant fra januar 2009 listes oppfyllelsen av IMF's PRGF som en av indikatorene på at Malawi har de nødvendige forutsetningene for å få midler fra ADF. Triggeren for den første utbetalingen er at Malawi er *on track* med IMF's program. Den afrikanske organisasjonen Afrodad sin rapport om konsekvensene av PRGF for Malawi viser for det første at PRGF ikke var gjenstand for offentlig debatt, og videre at begge PRGFene (en fra 2003 og en fra 2006) inneholdt flere krav om liberalisering og privatisering, særlig innen maisproduksjon. Ved å bruke PRGF som måleinstrument for hvorvidt et land skal få støtte, implementerer dermed Afrikabanken indirekte kondisjonaliteter om privatisering og liberalisering. At Afrikabanken i større grad enn de andre regionalbankene bruker PRGF, reflekterer nok at banken har mindre kapasitet til å gjøre egne vurderinger enn de to andre bankene.

Spørsmålet er naturligvis hvor mye de enkelte landene selv har å si i utviklingen av sin egen utviklingsstrategi og hvorvidt bankene presenterer alternative strategier. I praksis er det gjerne liten forskjell på politikkambefalinger og kondisjonaliteter i en situasjon hvor et fattig land trenger økonomisk støtte og givere sitter på alle analyser og all teknisk ekspertise. Når regionalbankene, spesielt Afrikabanken, i stor

⁹ Intervju rådgiver Per Kristian Roer og underdirektør Ingrid Glad, bankseksjonen i UD (11.02.10)

grad benytter seg av det forsknings- og analyse materialet som Verdensbanken utarbeider, og i tillegg ofte finansierer prosjekter og utarbeider landstrategier (slik som *Poverty Reduction Strategy Papers, PRSP*) sammen med Verdensbanken, er det naturlig at bankene vil ligge tett opptil hverandre.

Forholdet til Verdensbanken og IMF

Det er sterke bånd mellom regionalbankene og Verdensbanken og IMF. Verdensbanken finansierer ofte prosjekter eller programmer sammen med regionalbankene. Det er spesielt sterke bånd når det gjelder analyse og forskning. Regionalbankene benytter seg for eksempel av Verdensbankens omdiskuterte Debt Sustainability Framework (DSF) for å avgjøre hvilke land som har ikke-bærekraftig gjelds nivå. Her måles bærekraft etter kriterier for blant annet forholdet mellom gjeld og eksportinntekter og mellom gjeld og BNP. DSF er kritisert for å ikke ta hensyn til et enkelt lands reelle behov, fordi disse ikke nødvendigvis kommer frem av DSFs kriterier.

Regionalbankene har en såkalt *cross default* avtalte med Verdensbanken og IMF, som innebærer at dersom et land ikke betaler tilbake gjelden det skylder regionalbanken, vil landet også bli registrert som dårlig betaler hos Verdensbanken og IMF, og kan dermed miste muligheten til nye lån fra disse institusjonene.

Det er i mange tilfeller sterke personlige bånd som knytter de regionale utviklingsbankene til Verdensbanken og IMF. Den forrige presidenten for Afrikabanken, Omar Kabbaj, hadde for eksempel representert en rekke land i styrene i Verdensbanken og IMF de siste fjorten årene før han tok over roret i Afrikabanken.

Samarbeidet vil øke fremover, da det fra bankenes side er et ønske om tettere samarbeid og samfinansiering med andre givere, særlig med Verdensbanken. Koordinering mellom givere er noe som Norge også arbeider for. En sentral del av norsk utviklingspolitikk er samspill mellom utviklingsaktører, slik at de som har komparativt fortrinn innen en bestemt sektor eller et område, fokuserer på det. Norge støtter dermed regionalbankenes dreining mot infrastruktur, energi og privat sektor, og har et ønske om at Verdensbanken arbeider innen for eksempel

helse og utdanning, da det er noe den har mye erfaring med.

Samarbeid mellom regionalbankene

Regionalbankene samarbeider også seg imellom. De har blant annet opprettet arbeidsgrupper på ulike tema, som likestilling og godt styresett, hvor representanter fra bankene møtes. Presidentene i de tre bankene har også møter, hvor de samkjører posisjoner på noen felter.

3.3 Afrikabanken

I 2008 ga Afrikabanken¹⁰ lån, bistand og annen assistanse (gjeldsslette, garantier, trust funds etc.) på til sammen 5,5 milliarder amerikanske dollar, en økning på 13,9 prosent fra året før.

Lån

I 2008 ga Afrikabanken 4 milliarder amerikanske dollar i lån, fordelt på følgende sektorer:

Programområde	Prosentandel
Infrastruktur	44,5 %
Multisektor (til offentlig sektor, kompetanseutvikling etc.)	23,0 %
Jordbruk og utvikling på landsbygda	5,2 %
Sosialsektoren	7,1 %
Finansektoren	9,4 %
Industri	8,7 %
Miljø	2,2 %

Infrastruktur er et stort satsingsområde. I 2008 annonserte banken at 60 prosent av dens ressurser til lavinntektsland skal kanaliseres til infrastrukturprosjekter de kommende tre årene. Infrastruktur og multisektor har økt mye de siste årene, mens sosial sektor og landbruk har gått ned.

Bistand

Afrikabanken gir stadig mer bistand. I 2008 ga bankgruppen som helhet 867 millioner amerikanske dollar i bistand, hvorav nesten alt

¹⁰ Tallene i denne delen er basert på Afrikabankens årsrapport 2008

var kanalisert gjennom AfDF. Det meste av denne bistanden går til enkeltprosjekter, men noe går også til teknisk assistanse, strukturtilpasning og til sårbare stater, det vil si land som er i konflikt eller nylig har kommet ut av konflikt, eller ikke har fungerende institusjoner og markeder. Banken gir også nødhjelp.

Retningslinjer

Afrikabanken har et omfattende sett av såkalte *safeguard policies*, som inkluderer blant annet miljø, tvangsflytting og deltagelse fra sivilsamfunnet. Banken har også en policy på at fattigdomsreduksjon er bankens øverste mål og at likestillingshensyn skal tas i alle bankens prosjekter. I 2006 ga banken sin tilslutning til *Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)*. Banken utarbeider nå en energi policy.¹¹

Kritikk av Afrikabanken

En svakhet ved AfDBs retningslinjer er at det **ikke er nødvendig med vedtak i nasjonalforsamlingen** før et land tar opp et lån av AfDB. En låneavtale må godkjennes av minst to ministre, men det er ikke et krav om parlamentarisk behandling av saken.

Afrikabankens Independent Review Mechanism (IRM) kan behandle klager og vurdere om banken bryter sine egne policies. For offentlige prosjekter kan IRM benyttes for samtlige av bankens policies, men for private prosjekter kan den bare vurdere om banken har fulgt sosiale og miljømessige retningslinjer. Det vil si at sivilsamfunnet har **færre muligheter for å klage på privat sektor prosjekter**. Denne typen prosjekter utgjør en stadig større del av bankens portefølje.

Generelt går Afrikabanken for å ha gode retningslinjer, men problemer med å følge dem i praksis. Ifølge en rapport utarbeidet av Bank Information Center oppgir flere AfDB-ansatte at implementeringen av retningslinjene for miljø har blitt dårligere etter at banken begynte prosessen med desentrali-

sering via nyopprettede landkontorer.¹² Noen eksempler på dette er:

Bujagali-dammen som nå er i ferd med å bygges i Uganda, med støtte fra blant annet Afrikabanken og Verdensbanken, har fått kritikk for en rekke forhold, blant annet korrupsjon, tilbakeholdelse av informasjon og miljøødeleggelser. En evalueringsrapport utarbeidet av Afrikabankens klageorgan har i ettertid konkludert med at prosjektet brøt med bankens retningslinjer for blant annet tvangsflytting, fattigdomsreduksjon, kvinners rettigheter, deltakelse og miljø.¹³

GIBE III-prosjektet, et vannkraftverk i Etiopia, illustrerer også manglende evne til å håndheve eget reglement. Afrikabanken vurderer å bidra med finansiering til prosjektet, men både Verdensbanken og Den europeiske utviklingsbanken har allerede avslått lånesøknaden fra etiopiske myndigheter fordi prosjektet så langt ikke har fulgt internasjonale prosedyrer. Blant annet ga Etiopia kontrakten for utbyggingen til det italienske selskapet Salini uten en ordentlig budrunde. Og først to år etter at kontrakten ble gitt, utførte Etiopia forundersøkelser av sosiale og miljømessige konsekvenser som demningen ville få. Undersøkelsene konkluderte med at det var forsvarlig å bygge demningen, men lokalbefolkningen rundt demningsområdet har senere klaget over at de heller ikke ved denne utredningen ble konsultert. Forundersøkelsene har også blitt kritisert av forskere for ikke å inkludere andre standarder enn de helt nødvendige miljøstandardene for å få demningen godkjent.¹⁴ Organisasjonen International Rivers påpeker at Afrikabankens egne *social assesment procedures* og retningslinjer for åpenhet, fattigdomsanalyse, erstatning og vannforvaltning heller ikke har blitt fulgt. International Rivers klaget i april 2009 AfDB inn for bankens klageinstans. Afrikabanken har ennå ikke tatt en beslutning på om den vil støtte GIBE III-prosjektet, men dette vil bli behandlet på et styremøte i mai. Men det at banken fortsatt er potensielt interessert i å bidra i finansieringen, viser at den har et slappere forhold til sine retningslinjer enn for eksempel Verdensbanken, som har trukket seg.

¹¹ Bankens ulike policies ligger samlet her: <http://www.bicusa.org/en/Institution.Policies.1.aspx>

¹² Bank Information Center 2007

¹³ Kazimbazi 2009

¹⁴ International Rivers 2009 (a)



*Inga-kraftverket i Kongoelven.
FOTO: International Rivers*

CASE: Inga - vannkraftverk i Kongoelven

Som nevnt utgjør store energi- og infrastrukturprosjekter en stadig større del av Afrikabankens utlånsportefølje. Et av de store prosjektene som står på trappene er det som skal bli verdens største vannkraftverk, Grand Inga i Den demokratiske republikken Kongo (DRC). Vannet skal komme fra Kongofloden, den 4700 kilometer lange elven som renner gjennom DRC. Allerede er det to Inga-kraftverk; Inga 1 ble bygget i 1972 og Inga 2 ble bygget i 1982. Etter år med borgerkrig og dårlig vedlikehold av dammene, generer de i dag om lag 30 prosent av sin opprinnelige kapasitet.¹⁵ Inga-prosjektet omfatter flere delprosjekter; opprustning av de eksisterende kraftverkene, bygging av et tredje kraftverk (Inga 3) og bygging av Grand Inga. Dersom prosjektet blir gjennomført, kan Inga potensielt generere 39 000 megawatt (MW) – dobbelt så mye som den enorme *Three Gorges* demningen i Kina og mer enn en tredjedel av all elektrisitet som produseres i Afrika i dag.¹⁶ Byggingen av Grand Inga er

planlagt å kunne begynne i 2014. Den vil omfatte en 250 meter høy demning og mer enn 50 turbiner.

Finansiering

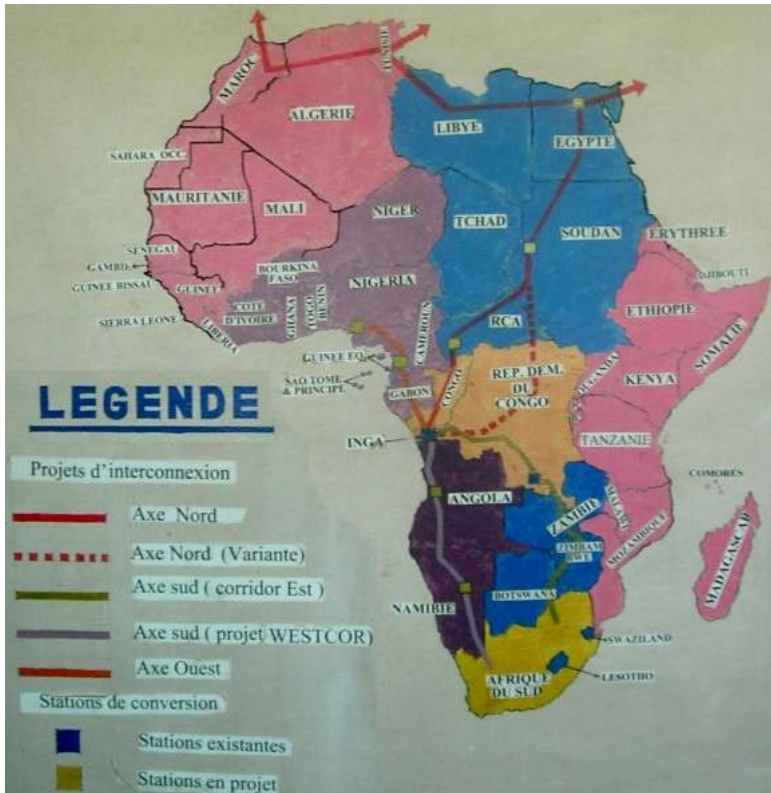
Kongolesiske myndigheter ser seg nå om for å finne finansieringskilder til prosjektet. Til sammen trengs 2,5 milliarder amerikanske dollar til å ruste opp infrastruktur, 3 milliarder til å øke produksjonen, 22 milliarder til å bygge Inga 3, og 80 milliarder til å bygge Grand Inga.¹⁷ Afrikabanken ga i 2008 gjennom AfDF 58 millioner amerikanske dollar til oppussing av de eksisterende vannkraftverkene samt utbygging av strømlinjer mellom Inga og hovedstaden Kinshasa. Verdensbanken har også bidratt med midler til det samme formålet. Både Verdensbanken og Afrikabanken erklærer også sin støtte til Grand Inga og utarbeider nå planer for dammen sammen med World Energy Council.¹⁸ I 2008 igangsatte Afrikabanken en

¹⁵ International Rivers:
<http://www.internationalrivers.org/en/africa/grand-inga-grand-illusions>

¹⁶ [rivers.org/en/africa/grand-inga-dam](http://www.internationalrivers.org/en/africa/grand-inga-dam)

¹⁷ Bank Information Center:
<http://bicusa.org/en/Article.11462.aspx>

¹⁸ The Guardian:
<http://www.guardian.co.uk/world/2009/aug/23/power-eu-congo-dam>



Planlagt strømnett fra Inga-dammen.

FOTO: International Rivers

studie av utviklingen av Inga. Den vil blant annet se på elektrisitetsbehovet i Kongo og på miljømessige konsekvenser av prosjektet, og vil være ferdig i 2010.

Afrikabanken har et omfattende sett av retningslinjer for å unngå eller håndtere prosjekters negative konsekvenser, men også en historie med å ikke følge disse, slik blant annet byggingen av Bujagali-demningen i Uganda viser. Bygging av vannkraftverk i Kongo er i seg selv ikke et onde, da det er en måte å produsere fornybar energi til et energihungrig kontinent. Spørsmålet er bare hvem som i virkeligheten drar nytte av prosjektet slik det nå er planlagt, og hvem som blir skadelidende.

Hvem kommer energien til gode?

6 prosent av DRCs innbyggere har tilgang på elektrisitet – langt under det afrikanske gjennomsnittet på 20 prosent. Ifølge den amerikanske NGOen International Rivers er det lite sannsynlig at de 94 prosentene uten elektrisitet vil dra nytte av Inga prosjektet. For å sikre tilgang på nok finansiering er kongolesiske myndigheter nødt til å eksportere store deler av elektrisiteten til

gruver og industri i mellominntektslandene Sør-Afrika, Egypt og Nigeria. I tillegg skal det anlegges en rørledning gjennom Kongos regnskog og gjennom Sahara, slik at elektrisiteten også kan eksporteres til Europa. Vi kan altså stå overfor en situasjon hvor bistandsmidler gjennom Verdensbanken og Afrika-banken brukes til å produsere elektrisitet som kommer internasjonale gruveselskaper og forbrukere i Europa til gode, i stedet for fattige kongolesere. Landsbyene som ligger rundt Inga har aldri hatt elektrisitet, selv om de søkte om tilgang til strømmettet allerede i 1994.¹⁹ Å skulle føre elektrisiteten fra Inga til

fattige, rurale strøk ville økt prosjektomkostningene dramatisk, da elektrisitet som skal fraktes over store avstander, som her er tilfellet, må "konverteres" til ordinær elektrisitet før den kan forsyne strømmettet. De to eksisterende Inga kraftverkene produserer til sammen 710 MW strøm, hvorav 420 MW går til Kinshasa og 210 MW går til gruver og eksporteres til Sør Afrika. De resterende 80 MW går til byer og landsbyer i området.²⁰ Det er betegnende at det Afrikabanken ga støtte til i 2008 var nettopp strømledninger fra Inga til hovedstaden. Utviklingspotensialet i Inga ligger altså i troen på "trickle down" effekter – at inntekter fra eksporten indirekte skal komme fattige til gode gjennom middelklassens økte forbruk.

Tvangsflytting

Helt fra kolonitiden har det foreligget planer om å anlegge vannkraftverk ved Inga. Derfor ble familier fra seks ulike klaner tvangsflyttet allerede i 1920. De tvangsflyttede fikk ingen kompensasjon, men sto på kravene og fikk innvilget en liten sum kompensasjon av de belgiske kolonimyndighetene i 1958. Pengene

¹⁹ International Rivers:

<http://www.internationalrivers.org/en/node/2736>

²⁰ Lustgarten 2009

rakk aldri å bli betalt ut før DRC ble selvstendig, og kompensasjonen har dermed aldri blitt gitt. Etterkommere av de som ble tvangsflyttet har tatt kampen videre uten å lykkes. I 1971 opplyste det kongolesiske energibyrået (SNEL) at kompensasjonen skulle betales, men det har så langt ikke skjedd. De seks klanene som ble flyttet i 1920 har bosatt seg rundt i andre nærliggende landsbyer og i en tidligere arbeiderleir, Camp Kinshasa. Camp Kinshasa befinner seg på jord som av SNEL er satt av til Inga prosjektet, og de 7 – 9000 menneskene som bor der har dermed ikke lov til å bygge på området. Resultatet er at tre til fire familier presser seg sammen i hvert av husene. Det finnes ingen sanitærfasiliteter og én vannpumpe som kun fungerer om kvelden. Etterkommerne av de seks klanene har organisert seg i to grupper som krever kompensasjon, men også at landsbyene får strøm og at det bygges skoler og sykehus i området.

Nå er det fare for at mennesker på nytt må tvangsflyttes for å gjøre plass til Inga 3 og Grand Inga. I 2007 fikk innbyggerne i Camp Kinshasa beskjed om å forlate hjemmene sine innen tre måneder, men press fra lokale interessegrupper gjorde at SNEL trakk tilbake kravet. I juli 2009 fikk innbyggerne igjen samme beskjed.²¹

Berørte parter ikke invitert med på konsultasjoner

Da *World Energy Council* inviterte til diskusjon om igangsettelsen av Grand Inga i april 2008, ble ikke representanter fra kongolesisk sivilsamfunn invitert til å delta. En rapport utarbeidet om muligheten for gjennomføringen av Grand Inga prosjektet, ble skrevet av et kanadisk firma uten å be om innspill fra sivilsamfunnsorganisasjoner.²² Sivilsamfunnet er bekymret for at Grand Inga vil bli satt i gang uten at det vil bli ført meningsfulle konsultasjoner.

Ødeleggelse av regnskog

Dersom det blir bygget strømledning mellom Inga-kraftverkene og Europa, slik det er planlagt, vil denne gå gjennom den sårbare Kongo-regnskogen, som har et helt unikt arts mangfold og utgjør livsgrunnlaget for 40

millioner mennesker. Kun 6,5 prosent av denne regnskogen, som er verden nest største etter Amazonas, har vernestatus.²³

Utsettelse og kostnadsøkninger

Senest i februar 2010 ble det klart av rehabiliteringen av Inga 1 og Inga 2 vil ta tre år lengre enn først antatt og dermed bli ferdig først i 2016. Prosjektet vil også bli 300 til 400 millioner amerikanske dollar dyrere, samtidig som kun ni turbiner vil bli pusset opp, i stedet for den opprinnelige planen om å pusse opp ti. Dårlige studier i forkant, problemer med implementeringen og virkningene av finanskrisen skal ligge bak, ifølge Verdensbanken. DRC vil dermed bli sittende igjen med mer gjeld for et mindre omfattende prosjekt som det enda vil ta seks år å ferdigstille.²⁴

Inga 3 i private, utenlandske hender

For øyeblikket jobber kongolesiske myndigheter med å skaffe investorer til byggingen av Inga 3, som er en slags spydspiss for Grand Inga. Det har lenge vært planen at Westcor, en sammenslutning av de statlige energibyråene i DRC, Angola, Botswana, Namibia og Sør-Afrika, skulle stå for byggingen av Inga 3. I sommer bestemte imidlertid kongolesiske myndigheter seg for å droppe det statlige regionale samarbeidet til fordel for samarbeid med det internasjonale utvinningselskapet BHP Billiton med hovedkvarter i Melbourne. BHP Billiton, som er verdens største gruveselskap, driver gruvevirksomhet i DRC og vil være med på finansieringen av Inga 3 for å kunne bygge et aluminiumsverk i provinsen. Utvinningen av DRCs vannressurser vil dermed falle i private, utenlandske hender og styrke BHP Billitons posisjon på det afrikanske kontinentet. Internasjonale gruveselskaper som opererer i Afrika har en broket historie hva gjelder arbeidsrettigheter og naturbeskyttelse, og har ikke minst bidratt til å tappe kontinentet for enorme ressurser uten at befolkningen har fått noe igjen, gjennom å unndra seg skattebetaling.

Organisasjoner som jobber med Inga: Bank Information Center, International Rivers.

²¹ Ibid.

²² International Rivers:
<http://www.internationalrivers.org/en/node/1721>

²³ Greenpeace 2007

²⁴ Reuters 23. februar 2009:
<http://uk.reuters.com/article/idUKLDE61M2CT20100223>



Ambatovy nikkelgruve, Madagaskar

FOTO: Colas

CASE: Utvinningsindustrien

Energiprojekter blir stadig viktigere for Afrikabanken. Utvinningsindustrien (extractive industries - EI) er en viktig del av dette bildet. Utvinning av olje, gass og kull, men også av mineraler, kan gi store inntekter til land som er rike på slike ressurser, men det kan også føre til korrupsjon, konflikt og utnyttelse. Internasjonalt jobbes det mye for å sikre åpenhet rundt alle EI-prosjekter.

Kategorien industri og gruvedrift får 8,7 prosent av Afrikabankens bevilgninger. Dette inkluderer fabrikkvirksomhet, gruver, steinbrudd og turisme. Utvinning av olje og gass kommer i tillegg til dette, men det kommer ikke frem i Afrikabankens dokumenter hvor mye som bevilges den type prosjekter.

Svake retningslinjer

Ved henvendelse til Afrikabanken blir det opplyst at banken ikke har noen egne retningslinjer for utvinningsprosjekter, men at dette er noe de vil se på. Per i dag benytter vanligvis aktører i privat sektor, som får støtte fra Afrikabanken, seg av retningslinjene til Verdensbankens *International Financial*

Corporation (IFC).²⁵ Disse har alvorlige svakheter. IFC krever offentliggjøring av alle utbetalinger ved alle EI-prosjekter, men krever full offentliggjøring av alle kontrakter, for eksempel med og mellom myndigheter, kun dersom det er et "nytt viktig prosjekt". Det vil si at prosjektet er så stort at det tilsvarer 10 prosent av myndighetenes inntekter, noe som gjelder få prosjekter. En annen svakhet ved retningslinjene er at de ikke dekker operasjoner gjennomført av mellomaktører. I tillegg har IFC en rekke unntak fra regelen om at all informasjon skal offentliggjøres, blant annet med hensyn til økonomisk informasjon gitt fra en klient til IFC, eller informasjon som kan skade samarbeidsklimaet mellom stater eller andre enheter.²⁶

Afrikabanken og EITI

Samtidig jobber Afrikabanken mye med nettopp å fremme god styring av EI-operasjoner. Banken ga som nevnt sin tilslutning til Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) i 2006. EITI er en ordning som sertifiserer land som oppfyller kriterier for åpenhet i utvinningen av ressurser. Afrika-banken gir økonomisk støtte til å gjennomføre

²⁵ E-post utveksling med Mbarack Diop som jobber med EI i Afrikabanken.

²⁶ Bank Information Center 2010

reformer i land som ønsker EITI-sertifisering, og jobber for å fostre politisk vilje til å implementere EITI-prinsippene i ressursrike medlemsland. Dette er i følge banken et prioritert område fremover.²⁷

Ambatovy gruven

Ambatovy nikkelgruve på Madagaskar er et av verdens største nikkelprosjekter. Det fikk i 2007 et lån på 150 millioner amerikanske dollar fra Afrikabankens utlånsvindu for privat sektor. Prosjektet, som skal ferdigstilles i løpet av 2010, drives av det kanadiske selskapet *Dynatec*, det japanske *Sumitomo* og *Korea Resource Corporation*, og skal produsere 60.000 tonn nikkel og 5600 tonn kobolt i året.

USA avsto fra å gi stemme i styret, da bankens prosjektbeskrivelse ikke tok med i betraktningen hvorvidt Madagaskar har fungerende systemer for registrering av alle betalinger fra selskapene til myndighetene, for uavhengig revisjon og offentliggjøring av resultatene fra en revisjon eller måter å sammenligne myndighetenes og selskapenes kvitteringer.²⁸ Afrikabanken ga i 2007-2008 lån til Madagaskar for at landet skulle begynne arbeidet med å få EITI-sertifisering, men denne prosessen har gått i stå etter de politiske urolighetene som begynte i januar 2009.²⁹ Foruten det som har med åpenhet å gjøre, kan

det også settes spørsmålstegn ved bruk av bistandspenger på å støtte internasjonale gruveselskapers bygging av en gruve midt i regnskogen. Myndighetene på Madagaskar vil ikke få noe igjen for prosjektet før om fem år, da gruveselskapene ikke skal betale skatt av fortjenestene de første fem årene, en ordning innført etter råd fra Verdensbanken.³⁰

3.4 Asiabanken

Asiabanken³¹ ga i 2008 lån, bistand og teknisk assistanse for til sammen 11,6 milliarder amerikanske dollar. I tillegg ga banken 5,7 milliarder amerikanske dollar i såkalt *Multitranches financing facility*, en flerårig fleksibel kreditt.

Lån

Asiabanken hadde 98 utlån på til sammen 10,5 milliarder amerikanske dollar i 2008. Av dette var 6,9 milliarder *Ordinary Capital Resources* lån til medlemsland, 1,8 milliarder lån fra *Asian Development Fund*, og 300 millioner til ikke-statlig garanterte lån til offentlige foretak. I tillegg ble det gitt 1,5 milliarder i lån til privat sektor, og dette tilsvarer en økning på 107 prosent siden 2007.

TABLE 3 Operations by Sector, 2007–2008

	Loans				Grants			
	2007		2008		2007		2008	
	\$ million	%	\$ million	%	\$ million	%	\$ million	%
Agriculture and Natural Resources	146.3	1	443.2	4	22.8	3	85.1	10
Education	145.0	1	130.0	1	61.0	9	27.8	3
Energy	1,403.7	14	2,462.5	23	25.4	4	259.9	32
Finance	1,063.0	11	117.8	1	2.0	0.3	1.0	0.1
Health, Nutrition, and Social Protection	50.0	1	210.6	2	31.0	5	15.7	2
Industry and Trade	50.0	1	167.5	2	17.0	3	10.0	1
Law, Economic Management, and Public Policy	1,179.5	12	1,945.0	19	16.5	2	122.4	15
Transport and Communications	3,925.8	39	2,734.1	26	319.9	48	169.1	21
Water Supply, Sanitation, and Waste Management	408.2	4	401.6	4	7.5	1	59.9	7
Multisector	1,594.1	16	1,882.0	18	169.7	25	60.5	7
Total	9,965.6	100	10,494.3	100	672.7	100	811.4	100

Note: Totals may not add up because of rounding.

Asiabanken utlån fordelt på sektorer.

Kilde: Asiabankens årsrapport 2008

²⁷ Afrikabanken 2010

²⁸ US Department of Treasury:
<http://www.ustreas.gov/press/releases/hp1220.htm>

²⁹ EITI: <http://eititransparency.org/Madagascar>

³⁰ Wild Madagascar:

http://news.mongabay.com/2009/0122-madagascar_mine.html

³¹ Tallene i denne delen er basert på Asiabankens årsrapport 2008

India, Kina, Pakistan, Indonesia og Filippinene er Asiabankens største låntakerne. India mottok 2,9 milliarder amerikanske dollar i lån – nesten dobbelt så mye som Kina, som er bankens nest største låntaker. Dette er tall som har endret seg de siste årene. I 2005 var India bankens sjettede største låntaker med beskjedne 440 millioner amerikanske dollar i låneopptak det året, og Kina den største med 1,5 milliarder amerikanske dollar.

Bistand

I 2008 ga Asiabanken bistand for 811,4 millioner amerikanske dollar. Det er en økning siden året før, da banken ga 672,7 millioner. Som tabellen over viser, gikk nesten en tredjedel av bistanden i 2008 til energiprojekter, mot bare fire prosent i 2007. Afghanistan er den klart største mottakeren av bistand (266 millioner amerikanske dollar), etterfulgt av Nepal (159 millioner) og Mongolia (82 millioner).

Teknisk assistanse

Asiabanken ga i 2008 teknisk assistanse for 274,5 millioner amerikanske dollar.

Sosiale standarder

Asiabanken har en broket historie hva gjelder sosiale og miljømessige standarder, men det synes å være en viss optimisme blant aktører i sivilsamfunnet etter at banken i 2009 introduserte nye *safeguard policies*, eller retningslinjer, for miljø, tvangsflytting og urfolk.³²

Kritikk av Asiabanken

Et av de områdene som banken har fått mest kritikk for opp gjennom sin historie er **tvangsflytting** av mennesker, noe som har skjedd i stor skala i Asia, særlig i forbindelse med utbygging av infrastruktur- og energiprojekter. Det er nå bekymring for at bankens nye retningslinjer faktisk er et skritt tilbake når det gjelder beskyttelse av berørte parter. Definisjonen av tvangsflytting er i de nye retningslinjene snevrere enn den var i

bankens gamle retningslinjer. Nå er økonomisk tvangsflytting - de som er tvunget til å flytte fra et sted ikke fordi de mister husvære men fordi de mister levebrød - ikke direkte innlemmet i definisjonen. Dette kan få konsekvenser for berørte folk sin mulighet til å bli hørt i forkant av utbygning og til å få kompensasjon i etterkant.³³

Asiabanken benytter seg i stadig større grad av såkalte **Private Equity Funds** (PEF); private fond som investerer bankens penger i små og mellomstore bedrifter. Dette brukes til å kanalisere midler til spesifikke sektorer. PEF er en viktig del av Asiabankens strategi for utvikling av privat sektor, og banken er nå inne i nærmere 40 ulike fond. De fleste av disse er registrert i skatteparadiser som Cayman Island. Hvert av fondene investerer i gjennomsnittlig ti selskaper hver – altså rundt 400 selskaper til sammen. Til å holde oppsyn med fondene har Asiabanken to ansatte. Asiabanken har blant annet de to siste årene gått inn i fem fond for ren energi. Opptil 100 millioner amerikanske dollar skal kanaliseres inn i fondene innen 2014. Banken får kritikk for ikke å ha god nok kontroll med hva fondene finansierer. ADB går ikke inn i styrende organer i fondene og krever svakere *safeguard policies* enn det banken selv opererer med. I kontrakten mellom banken og fondene «foreslås» det at fondene benytter seg av retningslinjer som er «konsistente» med bankens. I kontrakten spesifiseres det blant annet ikke hvor lang tid prosjektene skal ligge ute til offentlig høring, mens Asiabanken selv opererer med minimum 120 dager. På denne måten administreres bankens penger av eksterne fondsforvaltere i stedet for av banken selv (og dermed indirekte medlemslandene). Det er fondene selv som er ansvarlig for å rapportere om sosiale og miljømessige konsekvenser av virksomheten til selskapene i fondets portefølje, og å bestemme om operasjonene har såpass potensielt skadelige konsekvenser at det er behov for en såkalt «kategori A» analyse. Det innebærer en langt mer omfattende miljøvurdering enn dersom prosjektet er kategorisert B eller C. Problemet er at fondsforvalterne ikke har noen insentiver til å rapportere negativt, heller tvert om. Da muligheten for å gå inn i disse fondene ble behandlet av styret i Asiabanken, var det ikke

³² Retningslinjene er å finne på <http://www.adb.org/Safeguards/default.asp>

³³ Burstein & Kalafut 2009

utarbeidet noen analyse av miljømessige og sosiale aspekter ved fondene hver for seg. I stedet er det et lite avsnitt om potensielle miljømessige og sosiale effekter, hvor fondene samlet blir definert som «kategori B/C» på temaene tvangsflytting og urfolk. Dette til tross for store variasjoner mellom fondene. Et av fondene, *Asia Clean Energy Fund*, investerer blant annet i produksjon av

palmeolje. Palmeoljeproduksjon i Malaysia og Indonesia er svært kontroversielt og har tidligere ført til blant annet utarming av økosystemer, skogbranner og tvungen landovertakelse.³⁴ Verdensbanken har innført stans i støtte til palmeoljeproduksjon.

Mer om Asiabanken og deltakelse og åpenhet i kapittel 4 og 5.



Nam Theun 2

FOTO: Marja-Leena Kultanen

CASE: Greater Mekong subregion

Helt siden oljekrisen på begynnelsen av 70-tallet har ADB vært aktive på å finansiere vannkraftprosjekter i sine medlemsland. Ren energi er nå en av bankens høyeste prioriteringer fremover, og en rekke vannkraftprosjekter står på trappene, spesielt knyttet til den enorme Mekong-elven. Dette er Sørøst-Asias lengste elv og strekker seg helt fra Tibet i nord, gjennom Kina, Thailand, Kambodsja, Laos, Burma og Vietnam.

Nam Theun: tvangsflytting og manglende kompensasjon

Nam Theun 2 er et vannkraftprosjekt i Laos, som nå er i sin slutfase. Prosjektet er et 1070 megawatt kraftverk i Nam Theun elven, en av Mekongs bielver. Det omfatter et 450 kvadratkilometer stort reservoar og en 39 meter høy demning. Av kraften som genereres vil 93 prosent eksporteres til Thailand og de resterende syv prosent gå til

³⁴ Fried 2009

innenlands forbruk. Utbyggeren er det private selskapet *Nam Theun 2 Power Company Limited*, som er eid av et fransk og to thailandske selskaper og den laotiske staten.³⁵ Asiabanken bidrar med 70 millioner amerikanske dollar i lån og teknisk assistanse og stiller 50 millioner amerikanske dollar i garanti.

For å bygge kraftverket måtte 4500 mennesker tvangsflyttes. Nam Theun 2 utbyggingen begynte i 2005 og blir ferdig bygget i 2010. Men fortsatt er det store problemer knyttet til tvangsflyttingen som ikke er løst. Organisasjonen International Rivers besøkte høsten 2009 et av de nye områdene som de som har blitt tvangsflyttet nå bor på. Mange var fornøyd med nye hus, veier, elektrisitet, helseklinikk og skole, men nesten alle som ble intervjuet fortalte at de nye rismarkene de nå bruker ikke gir nok ris til å mette familiene. Kvaliteten på jorden er så dårlig at de må rotere på bruk av jord annethvert år, men det er ikke nok plass der de er til å kunne drive rotasjonsjordbruk. En del av flytteavtalen var at de skulle få kunstige vanningsystemer, men de aller færreste har fått det. Det skulle også bli satt i gang et program for å sikre at alle skaffer seg et levebrød, blant annet grisehold og grønnsakshager, etter at de fikk redusert sine fiskemuligheter, men dette er fortsatt i pilotfasen, og bare en eller to av landsbyboerne har prøvd ut nye produksjonsmetoder. Med flyttingen fulgte mindre beiteområder, noe som har ført til at buffaloer har dødd og at dyrene er så tynne at de er vanskelig å få solgt. Dette har de ikke mottatt kompensasjon for. I landsbyene nedstrøms for demningen har det ikke blitt satt i gang programmer for nytt levebrød, selv om beboerne her har fått sine fiskemuligheter redusert. Flere av de som har mistet tilgang til rismarker, har ikke fått kompensasjon.³⁶

Asiabankens evalueringsorgan har foretatt en evaluering av bankens energiprojekter i Greater Mekong Subregion. Evalueringsrapporten dreier seg så å si kun om de økonomiske konsekvensene av ulike vann-

kraftprosjekter, mens en halv side av den 80 sider lange rapporten er viet til *safeguards*. Her står det at banken må utøve mer "fleksibilitet og kreativitet" i sin tilnærming til retningslinjene i høyrisiko prosjekter, og at bruken av retningslinjene i Nam Theun 2 ikke har gitt optimale resultater, uten at det spesifiseres hva som ligger bak dette.

Mekong-elvens fremtid

Med den voldsomme vannkraftutbyggingen som står på trappene i Mekong-regionen, hvor Asiabanken kommer til å spille en viktig rolle, er det viktig å dra lærdom av tidligere prosjekter. 60 millioner mennesker er helt eller delvis avhengig av den nedre delen av Mekong (ved Kambodsja, Laos, Vietnam og Thailand), hvor det hittil har vært lite vannkraftutbygging sammenlignet med den kinesiske delen av elven. Fiskerieringen i Mekong er verdens største innenlands fiskeriering, med en årlig fangst på anslagsvis 2,6 millioner tonn fisk. Rundt 70 prosent av den salgbare fisken i Mekong er migrerende fisk, altså fisk som ikke bare holder seg i et bestemt område av elven. For denne typen fisk, og for de som lever av å fange den, utgjør demninger en stor trussel fordi de blokkerer fiskens naturlige veier. Dette kan dermed ha store konsekvenser for artsmangfoldet i regionen. Dam-utbygging vil også true matsikkerheten - ikke bare til de som lever langs med elven, men også til de som bor i regionens landsbyer og byer, som vil oppleve nedgang i tilbudet av fisk på markedene. Mange av de som lever av å fiske i Mekong tilhører regionens aller fattigste mennesker.³⁷ Med tanke på at Asiabankens øverste mål er fattigdomsreduksjon, må kompensasjonsopplegget til slike prosjekter favne vidt, både av indirekte konsekvenser og i geografisk forstand. Da er det et problem at banken, som nevnt, nå snevrer inn sin definisjon av berørte parter.

Organisasjoner som jobber med vannkraftprosjekter i Mekong: FIVAS, Save the Mekong Coalition, NGO Forum on ADB, International Rivers, Bank Information Center, Environmental Defense Fund, Probe International, Mekong Watch

³⁵ Asiabanken 2005

³⁶ Brev til Verdensbanken og Asiabanken fra International Rivers datert 8. september 2009: <http://www.internationalrivers.org/en/southeast-asia/laos/nam-theun-2>

³⁷ International Rivers 2009 (b)

3.5 Den interamerikanske utviklingsbanken

Den interamerikanske utviklingsbanken (IDB)³⁸ er den av regionalbankene som gir mest lån. I 2009 ga IDB mer enn noensinne, som respons på finanskrisen. Banken godkjente utlån og bistand på til sammen 15,9 milliarder amerikanske dollar³⁹, en markant økning fra 2008 da tallet lå på 11,5 milliarder (som da også var rekordhøyt). Til sammenligning godkjente Verdensbanken lån for 4,7 milliarder amerikanske dollar til latinamerikanske land i 2008.⁴⁰

Lån

Det aller meste av IDBs aktiviteter er utlån. I 2008 godkjente banken lån for 11,2 milliarder amerikanske dollar. Mens Afrikabankens operasjoner er jevnt fordelt mellom de to viktigste utlånsvinduene (banken og fondet), utgjør IDBs "myke" utlånsvindu Fund for special operations (FSO) en svært liten del av bankens totale operasjoner. I 2008 ga FSO lån og garantier på til sammen 138 millioner amerikanske dollar, mens det gjennom Ordinary Capital (OC) ble gitt lån og garantier på 11,1 milliarder amerikanske dollar.

Bistand

IDB gir relativt sett mindre bistand enn de to andre regionalbankene. I 2008 ga banken 270 millioner amerikanske dollar i bistand, hvorav det meste er til teknisk assistanse (institusjonsbygging, kunnskapsoverføring, analyse i forkant av implementeringen av et prosjekt etc).

Safeguards

IDB har retningslinjer for blant annet urfolk, miljø, sosiale hensyn, korrupsjon og informasjonsdeling. IDB var ledende i utarbeidelsen av nye miljøkonsekvensanalyser, såkalte *Strategic Environmental Assess-*

³⁸ Tallene i denne delen er hentet fra IDBs årsrapport 2008

³⁹ <http://www.iadb.org/news-releases/2009-12/english/idb-reaches-record-approvals-disbursements-in-2009-6186.html>

⁴⁰ St.prp 1 (2009-2010) Statsbudsjettet

IDB Kapitaløkning

IDB har bedt om en kapitaløkning på 200 prosent. Dette vil bli endelig bestemt ved årsmøtet i Cancún, Mexico, 19.-23. mars.

Sivilsamfunnet krever:

- *Deltakelse og informasjon om påfyllingen.* Banken lanserte en konsultasjonsprosess etter at det ble bestemt at den ville sette i gang en ny påfylling, men denne prosessen har strandet midtveis.

- *Ny policy på informasjonsdeling.* Banken burde ta i bruk Verdensbankens prinsipp om at all informasjon i prinsippet er offentlig med mindre annet er spesifisert.

- *Mer fokus på fattigdomsreduksjon.* I praksis overføres midler fra bankens myke utlånsvindu (FSO) til det ordinære utlånsvindu (OCR) og ikke andre veien. Banken måler sine oppnåelser i volumet av sine operasjoner, ikke i utviklingseffekten dens lån og bistand har. IDB gir forøvrig svært lite bistand; 270 millioner amerikanske dollar i 2008.

- *Bedre miljøprofilen.* Banken må blant annet utarbeide en strategi for inkorporering av hensyn til klimaendringer i alle operasjoner og i landstrategier og fase ut sin støtte til ikke-fornybar energi til fordel for fornybar

(Kilde: McElhinny 2009)

ment (SEA) som tok over for de tidligere *Environmental Impact Analysis* (EIA). SEA dekker et bredere spekter av konsekvenser, både direkte, indirekte og kumulative.⁴¹ Dessverre, som eksempelet med det store infrastrukturprosjektet for regional integrasjon (IIRSA) omtalt nedenfor illustrerer, benyttes disse selektivt. Banken er nå i ferd med å foreta en evaluering av sine sosiale og miljømessige retningslinjer. Denne skal være ferdig før årsmøtet i slutten av mars.

Sammenlignet med de andre multilaterale utviklingsbankene har IDB få ansatte til å jobbe med implementeringen av safeguards. Banken må foreta en dobling av antall ansatte som jobber med sosiale og miljørelaterte tema (til 150 stillinger) for å ligge på samme nivå som andre utviklingsbanker. Ifølge bankens eget evalueringsorgan kommer Nesten samtlige av bankens nylig oppstartede prosjekter dårlig ut når det gjelder å in

⁴¹ Killeen 2007

korporere en miljømessig kost-nytte kalkulerer i den økonomiske analysen av prosjektet. Enheten i banken som jobber med urfolkrettigheter, har de siste årene blitt redusert.⁴²

Banken har en policy på likestilling og kvinners rettigheter, men den ble skrevet i 1987 og er svært lite omfattende sammenlignet med for eksempel Afrika-bankens policy på dette feltet. IDB opprettet i 2007 en *Gender and Diversity Unit*, men har så langt ikke offentliggjort noe informasjon om denne enheten.

Mer om IDB og deltakelse og åpenhet i kapittel 4 og 5.

TABLE I • DISTRIBUTION OF LOANS AND GUARANTEES BY SECTOR OF ACTIVITY¹

(In millions of U.S. dollars)

SECTOR	2008	%	1961-2008	%
Competitiveness	\$ 7,213.7	64.3	\$ 87,351.5	51.6
Energy	540.7	4.8	23,032.6	13.6
Transportation and Communication	2,414.9	21.5	20,990.0	12.4
Agriculture and Fisheries	567.1	5.1	15,014.2	8.9
Industry, Mining, and Tourism	204.4	1.8	13,563.9	8.0
Multisector Credit and Preinvestment	188.4	1.7	4,913.4	2.9
Capital Markets	2,198.5	19.6	3,077.9	1.8
Productive Infrastructure	1,046.0	9.3	2,739.8	1.6
Science and Technology	53.7	0.5	2,081.9	1.2
Trade Financing	0.0	0.0	1,937.8	1.1
Social Development	3,305.3	29.4	55,676.7	32.9
Social Investment	444.5	4.0	20,971.7	12.4
Water and Sanitation	797.2	7.1	11,164.7	6.6
Urban Development	761.1	6.8	9,019.5	5.3
Education	893.5	8.0	6,777.7	4.0
Environment	394.0	3.5	3,835.9	2.3
Health	15.0	0.1	3,401.8	2.0
Microenterprise	0.0	0.0	505.4	0.3
Reform and Modernization of the State	706.7	6.3	26,237.6	15.5
Reform and Public Sector Support	25.4	0.2	11,828.2	7.0
Financial Sector Reform	105.0	0.9	7,966.9	4.7
Fiscal Reform	522.7	4.7	4,521.1	2.7
Decentralization Policies	13.5	0.1	1,122.7	0.7
Modernization and Administration of Justice	8.5	0.1	434.2	0.3
Planning and State Reform	1.2	0.0	158.6	0.1
Parliamentary Modernization	0.0	0.0	85.7	0.1
Trade Policy Support	25.4	0.2	50.7	0.0
E-Government	5.0	0.0	47.7	0.0
Civil Society	0.0	0.0	22.0	0.0
TOTAL	\$ 11,225.7		\$ 169,265.8	

¹ Categories reflect priority areas of activity according to the Bank's Institutional Strategy.

Camisea-prosjektet

I 2003 godkjente IDB et lån til det gigantiske gassprosjektet Camisea i Peru. Gassutvinningen foregår i den sårbare peruanske Amazonas, og nesten 75 prosent av gassen befinner seg på områder som tilhører et urfolkreservat. Ledningene som fører gassen innover i landet vil gå gjennom sårbare regnskog. Miljøorganisasjoner og urfolkbevegelsen i landet har protestert kraftig mot utbyggingen, men ikke blitt hørt. Siden Camisea-prosjektet startet i 2000 har ulykker ført til seks utslipp av flytende gass, og mange av de som bor i området har fått eiendommene sine ødelagt av jordras og erosjon, og mistet fiskemulighetene sine. Urfolkene har tidligere hatt ingen eller svært lite kontakt med omverden, og har dermed ikke opparbeidet seg beskyttelse mot vanlige sykdommer. Etter at byggingen har begynt, og tilført arbeidere utenfra, har sykdommer, ofte



sjektet baner vei.

FOTO: Carter

med dødelig utfall, spredt seg blant befolkningen.⁴³

⁴² McElhinny 2009

⁴³ Amazon Watch:
<http://www.amazonwatch.org/amazon/PE/camisea/>



Protest mot Madeira-prosjektet.

FOTO: Banktrack

CASE: Integrasjon av regional infrastruktur (IIRSA)

The *Initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South America* (IIRSA) er et omfattende program for infrastruktur mellom 12 latinamerikanske land, som IDB er med å finansiere og koordinere. Programmet, som omfatter til sammen 335 ulike prosjekter innen transport, energi og telekommunikasjon, ble lansert i 2000. IIRSA skal blant annet også bidra til harmonisering av lovverk mellom landene og koordinering av transportruter. Tanken er å forbedre den regionale integrasjonen og fjerne barrierer for økonomisk samhandling.

Finansiering

IIRSA har et samlet budsjett på 37,4 milliarder amerikanske dollar. Til denne potten bidrar de latinamerikanske landene, IDB, Andean Development Corporation, Fonplata, UNDP med flere. På 117 prosjekter bidrar IDB med til sammen 19 milliarder amerikanske dollar.

Ingen samlet miljøutredning

Organisasjoner i Latin-Amerika og USA har i lang tid jobbet opp mot IDB for å få den til å

trekke seg ut av IIRSA, da flere av prosjektene skal bygges i svært sårbar natur og vil bidra til ødeleggelse av regnskog og frata urfolk deres livsgrunnlag og rett til å leve på eget vis. Et av hovedproblemene med IIRSA som helhet er at det ikke har blitt foretatt noen studie av hvilke miljøkonsekvenser prosjektene vil få til sammen, som for eksempel forholdet mellom nye motorveier, avskoging og karbonutslipp.⁴⁴ Den største trusselen mot bevaringen av Amazonas er avskoging som følge av utvidet jordbruk og dyrehold. Dette truer biologisk mangfold og fører til økte utslipp av klimagasser. Avskogingen skyldes både småbønder som må hugge skog for å klare seg og store firmaer som tar over land og kan produsere billige landbruksvarer for salg på nasjonale og internasjonale markeder. Utvidelse av veinettet vil gjøre nye landområder tilgjengelig for slik virksomhet og senke transportkostnadene, slik at det blir enda mer lønnsomt for store selskaper å drive landbruk i den sårbare regnskogen.

Effektene av de enkelte prosjektene vil bli forsterket av andre prosjekter, og økning i

⁴⁴ Killeen 2007

klimagassutslipp er et godt eksempel på en type kumulativ effekt som analyser av enkeltprosjekter ikke vil kunne forutse. Brasil er verdens fjerde største CO₂-forurenser, og opp mot 75 prosent av utslippene kommer fra avskoging.⁴⁵

En annen kumulativ effekt er hvordan summen av bedre transportmuligheter på grunn av nye veier og arbeidsmuligheter ved bygging av nye vannkraftverk sammen vil gi tilstrømming av mennesker til områder bebodd av urfolk.

Selv om IDB var en av de første multilaterale utviklingsbankene til å benytte seg av bredere miljøkonsekvensanalyser, SEAer, ble ikke dette rammeverket tatt i bruk for å se på konsekvensene av IIRSA. Alle de ulike institusjonene og myndighetene som er med på å finansiere IIRSA har heller ikke sagt noe om hvordan de vil harmonisere sine miljøretningslinjer.⁴⁶

Bankens eget evalueringsorgan (OVE) er skeptisk til deler av IIRSA, men det går mer på hvorvidt programmet faktisk fører til målet om regional integrasjon. I en rapport utarbeidet av OVE slås det fast at det er usikkert om den integrasjonen mellom landene som har funnet sted, ikke ville forekommet uten IIRSA, og at prosjektet generelt er av liten betydning.⁴⁷

Madeira-prosjektet: tvangsflytting og omstridt konsekvensutredning

The Madeira River dam complex er det største og et av de mest kontroversielle prosjektene i IIRSA. Prosjektet omfatter fire dammer som skal bygges rundt Madeira-elven, to i Brasil, en på grensen mellom Brasil og Bolivia, og en i Bolivia. Brasilianske myndigheter var lenge i tvil om de skulle sette i gang prosjektet på grunn av miljøfarene forbundet med utbyggingen. I 2007 bestemte regjeringen at dammene skulle bygges.

Madeira er Amazonas-elvens største bielv. Den har en av verdens mest varierte fiskebestander (750 ulike arter) og et rikt

fugleliv (800 arter). Rundt elven bor en rekke mennesker som får livene sine drastisk endret av et slikt megaprojekt. Allerede har 3000 mennesker måtte tvangsflyttes for å gjennomføre prosjektet. To av dammene, Santo Antônio og Jirau, er de som er mest omdiskutert. Byggingen, som allerede er i gang, vil medføre forstyrrelse av elvens økosystem, avstenge migrerende fiskearter, jorderosjon langs elvens bredder og flommer som vil ødelegge regnskog.⁴⁸ Fire urfolksgrupper bor i umiddelbar nærhet til disse to dammene, og vil få sine livsgrunnlag drastisk endret, og enda 17 urfolksgrupper som bor nedstrøms for dammene vil merke konsekvensene av utbyggingen.⁴⁹ Ifølge Brasils lover er myndighetene ansvarlige for å garantere at urfolk får bli på sine områder og at områdene får bli intakt. Med sin støtte til Madeira-prosjektet bryter Brasil dermed sine egne lover.

Brasil miljøbyrå erklærte i mars 2007 at miljøkonsekvensutredningen, som var blitt utarbeidet av to av utbyggerne *Furnas Elétricas Centrais* og *Odebrecht*, ikke hadde gode nok data og at den ikke tok høyde for indirekte og regionale konsekvenser av utbyggingen. To måneder senere ga miljøbyrået sin "miljølisens" til utbyggerne likevel, mot at de foretok 33 forbedringer av konsekvensutredningen. Ifølge de lokale organisasjonene som jobbet for å stanse utbyggingen, var ikke disse 33 kravene tilstrekkelige for å få frem de virkelige konsekvensene av prosjektet, da den fortsatt kun tar for seg konsekvensene i et svært begrenset geografisk område. Også innad i miljøbyrået var dette kontroversielt, og to ansatte sa opp jobben sin i protest mot at prosjektet fikk lisens. Det franske selskapet GDF Suez står for byggingen av Jirau dammen. I 2008, altså etter at EIA var utarbeidet, bestemte selskapet seg for å flytte dammen ni kilometer fra der den opprinnelig var planlagt. Dette førte til en stor konflikt mellom GDF Suez og det andre selskapet, Odebrecht, som mente GDF Suez måtte utarbeide en ny EIA. Det ble aldri gjort, og GDF Suez fikk tillatelse til å bygge på det nye stedet. På grunn av dette truet statsadvokaten i Brasil med å saksøke

⁴⁵ Greenpeace:
<http://www.greenpeace.org.uk/forests/climate-change>

⁴⁶ Killeen 2007

⁴⁷ Inter-American Development Bank 2008

⁴⁸ Killeen 2007

⁴⁹ Amazon Watch:
http://www.amazonwatch.org/amazon/BR/madeira/index.php?page_number=2

lederen for det statlige kontoret for elektrisk energi, ANEEL. Brasilianske myndigheter har jobbet for å dempe konflikten mellom GDF Suez og Odebrecht, da disse to samarbeider om flere energiprojekter i Brasil.⁵⁰

GDF Suez har allerede fått to bøter av brasilianske myndigheter i forbindelse med byggingen av Jirau dammen; for ødeleggelse av 190 000 kvadratmeter regnskog utenfor konsesjonsområdet og for å ha tatt livet av 11 tonn fisk med dynamitt.⁵¹ GDF Suez har ved flere anledninger vært i søkelyset de siste årene. I 2008 ble selskapet anklaget av EU for å drive kartellvirksomhet og i 2009 klaget

Greenpeace til det norske Miljøvern-departementet for at Klima- og Forurensningsdirektoratet (KLIF) (tidl Statens Forurensnings-tilsyn SFT) hadde gitt GDF Suez rettigheter til prøveboring i farvann med sårbare koraller utenfor norskekysten. Greenpeace tapte saken.

Santo Antônio og Jirau er bare to av til sammen ti planlagte dammer i hele Amazonas regionen, hvorav fire altså tilhører Madeira-prosjektet.

Organisasjoner som jobber med IIRSA: Amazon Watch, International Rivers, Bank Information Center

4. Norge og regionalbankene

4.1 Finansiering

Oversikt over norsk finansiering av regionalbankene

Norges bidrag til regionalbankene bestemmes hovedsaklig i påfyllingsrundene til utviklingsfondene i bankene, da det først og fremst er her Norges midler kanaliseres. I påfyllingsrundene forplikter Norge seg til et bestemt årlig bidrag over et gitt antall år.

I statsbudsjettet 2010 bevilges følgende:

Det afrikanske utviklingsfondet (AfDF)	500 mill. kroner
Det asiatiske utviklingsfondet (AsDF)	60 mill. kroner
Den asiatiske utviklingsbanken (ADB)	15 mill. kroner

Nytt for 2010 er det siste punktet, 15 millioner kroner til ADB, som skyldes kapitaløkningen, mens Norges bidrag til AfDF og AsDF ligger på samme nivå som i 2009.

I tillegg til bidragene som går direkte til regionalbankene, støtter Norge også såkalte

tematiske flergiverfond i regi av utviklingsbankene. Dette er fond som administrerer penger til bestemte sektorer eller typer prosjekter.

Den afrikanske utviklingsbanken

AfDF

Norge sine midler til Afrikabanken går til Det afrikanske utviklingsfondet, som Norge har støttet siden opprettelsen i 1972. Vi har siden økt bistanden til fondet, med et kort opphold på midten av 1990-tallet da Afrikabanken hadde sin organisatoriske krise. AfDF har påfyllingsrunder hvert tredje år. Ved AfDFs forrige påfyllingsrunde bevilget Norge til sammen 1,5 milliarder kroner over de tre årene 2008-2011 (500 millioner kroner i året). Dette er en økning på 39 prosent siden forrige påfyllingsrunde, og Norge er nå den niende største giveren til AfDF.¹ Beslutningen om å øke beløpet kom under påfyllingsrunden og de påfølgende forhandlingene. Norge vektla å øke støtten på bakgrunn av resultatene som banken viste til i den siste perioden, spesielt i forhold til reform av selve institusjonen. I en pressemelding i forbindelse med denne bevilgningen, vektlegger regjeringen vann, energi og transport som sentrale oppgaver for Afrikabanken.

Flergiverfond

I tillegg til grunnstøtten til AfDF, gir Norge 130 millioner til tematiske flergiverfond i regi av AfDB. Det meste av dette går til skogfondet for Kongo-bassenget, men Norge støtter også to initiativer for vann og sanitær, Rural Water

⁵⁰ Reuters 12.november 2008: <http://www.reuters.com/article/idUSTRE4ACOV820081113>

⁵¹ Bank Information Center: <http://www.bicusa.org/en/Article.11164.aspx>

Supply and Sanitation Initiative og Africa Water Facility, samt et prosjekt for kvinnelige småentreprenører. Norge har de siste årene støttet også støttet andre fond, blant annet innen styresett og korrupsjon.

Den asiatiske utviklingsbanken

Norge har vært medlem av ADB siden opprettelsen i 1966. Totalt har Norge siden den gang bidratt med 2,3 milliarder kroner til banken (hvorav litt i overkant av 1 milliard har gått til kapitalinnskudd og 1,2 milliarder har gått til ulike fond).⁵² I dag er Norges andel av aksjekapitalen i banken 0,34 prosent.

AsDF

Som ved Afrikabanken, går Norges støtte til Asiabanken først og fremst til det asiatiske utviklingsfondet. AsDF har påfyllingsrunder hvert fjerde år. Ved den siste påfyllingsrunden, i 2008, ble det bevilget til sammen 11,3 milliarder amerikanske dollar. Norges andel av påfyllingen var på 239 millioner kroner, fordelt over årene 2009-2012.⁵³ Dette utgjør 0,97 prosent av fondet.

ADB

Finanskrisen har ført til økt etterspørsel av lån fra Asiabanken, noe som førte til at medlemmene i april 2008 gikk inn for en kapitaløkning på 200 prosent av ADB. For Norges del innebærer det et ekstra bidrag på 75 millioner som betales inn over fem år, samt at Norge stiller en garanti på 2,2 milliarder kroner.⁵⁴

Flegiverfond

I tillegg til den ordinære støtten, gir Norge penger til tematiske flegiverfond i regi av ADB. Norge har de siste årene støttet ulike fond innen blant annet likestilling, styresett, fattigdomsreduksjon og miljø. I dag støtter Norge et fond for vann og sanitær og et fond for ren energi med til sammen 35 millioner kroner.

⁵² UDs faktaark om Afrikabanken:

http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/FN/faktaark_AfDB.pdf.

⁵³ UDs faktaark om ADB:

http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/rapporter_planer/rapporter/2009/ADB_samarbeid.html?i d=587030

⁵⁴ St.prop. 1 (2009-2010), Statsbudsjettet 2010 (kap. 171, post 71)

Den interamerikanske utviklingsbanken

Norge bidrar ikke med penger over statsbudsjettet til IDB, men sitter på 0,17 prosent av aksjekapitalen i institusjonen. IDB har ikke hatt kapitaløkning eller påfylling siden 1994. I forbindelse med finanskrisen har IDB opplevd rekordhøye behov for lån og bistand blant sine medlemsland, noe som har fremskyndet diskusjonen om en ny kapitaløkning for *Ordinary Capital* og påfylling av *Fund for special operations*. Prosessen er i gang, og vil antageligvis sluttføres i løpet av 2011. En eventuell økning vil for Norge være tilsvarende Norges nåværende andel av aksjekapitalen.⁵⁵

I 2007 bevilget Norge 3,6 millioner kroner til *Inter-American Investment Corporation* (IIC), IDBs søsterorganisasjon som jobber med utvikling av privat sektor i Latin-Amerika.

Flegiverfond

I IDB er Norge med å finansiere et anti-korrupsjonsfond, *Anti-Corruption Activities Trust Fund*, og et likestillingsfond.

4.2 Norges arbeid med regionalbankene

I Norge er det Utenriksdepartementet som administrerer den norske støtten til regionalbankene og som arbeider med daglige beslutninger. Ansvar ligger hos seksjon for multilaterale bank- og finansspørsmål, hvor en rådgiver jobber med hver av bankene. Per mars 2010 er Per Kristian Roer ansvarlig for Den interamerikanske utviklingsbanken, Ragna Fidjestøl for Afrikabanken og Ingjerd Haugen for Asiabanken. Disse deltar i ukentlige telefonmøter med de andre medlemmene i valggruppen Norge er medlem av for å komme frem til felles posisjoner i forkant av hvert styremøte. På de årlige møtene i Guvernørstyrene er Norge for tiden representert ved statssekretær Ingrid Fiskaa.

Norske prioriteringer i Afrikabanken

De områdene som Norge arbeider for å få banken til å satse på er skog, klima, flyktninger og likestilling, samt anti-korrupsjon og godt

⁵⁵ Ibid.

styresett. Norge har jobbet aktivt for at AfDF skal få et eget program for såkalte sårbare stater og for at likestillings- og miljøhensyn skal implementeres i alle bankens prosjekter. Norge støtter Afrikabankens prioritering av støtte til infrastruktur, godt styresett, høyere utdanning og regional integrasjon. Bilateralt prioriterer Norge likestilling, arbeidet i sårbare stater, ressursforvaltning og klima/skog. Norge har sammen med andre OECD land arbeidet for å vektlegge fattigdomsreduksjon, snarere enn kun økonomisk vekst, som en del afrikanske land er mer opptatt av.⁵⁶

Kanaler inn i banken

Valggruppen: Norge har delt styreplass sammen med de andre nordiske landene (unntatt Island), Sveits og India. Valggruppen har ukentlige telefonmøter hvor de finner frem til felles posisjoner i styresaker. Landene har stort sett sammenfallende synspunkter. Innad i valggruppen er Sveits og de nordiske landene aktive, mens India er mindre aktiv. Styreplassen roterer mellom landene i valggruppen, og per mars 2010 er det Sveits som representerer gruppen i styret. Dersom valggruppen ikke skulle bli enige om en sak, eller et land skulle ha en særinteresse som det vil ta opp på styremøtet, er det anledning til å la styrerepresentanten tale på vegne av et enkeltland i styret. Norge har for eksempel tidligere tatt opp en "norsk" sak i styret, skogsfondet for Kongo-bassenget som Norge er involvert i. Det skal mye til for en styrerepresentant å stanse et foreslått prosjekt, men representanten kan utsette prosjektet.

Øremerking: En annen måte for Norge å påvirke Afrikabanken er øremerking av midler gjennom tematiske flergiverfond. Det har de siste årene vært en tendens til mer av dette.⁵⁷

Personlig kontakt: Som den niende største giveren i AfDF, blir Norges stemme hørt relativt godt, ifølge UD. Norge blir sett på som en "lojal, fleksibel og viktig giver", og har "god tilgang på bankens ledelse."⁵⁸ Norge besitter dermed en viss uformell makt, og har ved noen anledninger tatt opp tema som er viktige for Norge, for eksempel likestilling, direkte

med bankens president. Norge bidrar også med kompetanse direkte inn i banken, ved å sende norske eksperter til å drive med opplæring, blant annet innen oljeforvaltning og klima, og å finansiere studier av utvalgte tema. Det er tre norske ansatte i banken.

Norske prioriteringer i den asiatiske utviklingsbanken

- Asiabankens overordnede målsetting om fattigdomsreduksjon blir integrert i alle faser av bankens operative virke (policy, programmer, faglig bistand, og øvrige aktiviteter), også når det gjelder utvikling av og investeringer innen/til privat sektor.
- at Asiabanken blir en mer integrert del av den internasjonale utviklingsarkitekturen og at banken står fast ved sin forpliktelse om å implementere Paris erklæringen.
- at viktige tverrgående tema som likestilling, godt styresett og miljø/klima blir ivaretatt i ADB's virksomhet.
- at Asiabanken fortsetter arbeidet med å forbedre resultatstyrt forvaltning både internt og i låntakerlandene.
- nødvendigheten av å fortsette arbeidet med en åpnere personalpolitikk, ytterligere desentralisering og fortsatt fokus på anti-korrupsjon.

(kilde: UDs nettsider)

Norge er spesielt opptatt av å sørge for at fattigdomsreduksjon inngår i alle bankens virksomheter. Ifølge UD er det blant flere av bankens regionale medlemmer en utbredt tiltro til såkalt "trickle down" effekter; altså at investeringer i privat sektor indirekte vil gi fordeler til fattige gjennom arbeidsplasser og billigere varer. Banken satser spesielt mye på infrastrukturprosjekter, og gjerne i land som har råd til å sette prosjekter i gang, slik som India og Kina. Som i Afrikabanken, vil Norge og andre europeiske medlemmer sørge for at fattigdomsreduksjon inngår mer direkte i programmene. Det har i det siste vært en dreining mot flere rurale prosjekter i banken, og klima har kommet høyere på agendaen.

Kanaler inn i banken

Norge er en relativt liten bidragsyter i Asiabanken og har dermed mindre innflytelse i

⁵⁶Intervju Ragna Fidjestøl, seniorrådgiver bankseksjonen i UD (05.11.09)

⁵⁷Ibid.

⁵⁸Ibid.

bankens styrende organer. Norge sitter på 0,57 prosent av stemmevekten i styret.

Valggruppen: Norge er i valggruppe sammen med de andre nordiske landene, samt Canada, Nederland og Irland. Canada, som den største giveren i gruppen, er fast leder av kontoret og representerer valggruppen i styret. Stedfortredende eksekutivdirektør og rådgiverpostene roteres mellom Nederland og de nordiske landene. Irland er ennå ikke representert ved kontoret. Norge har per mars 2010 en norsk rådgiver ved valggruppens kontor i Manila, Joar Strand fra UD. De nordiske landene snakker med én stemme innad i valggruppen, og blir enige om sine posisjoner før møtene i valggruppen. Valggruppen er stort sett enige om sakene, men dersom representantene ikke kommer til enighet, kan for eksempel de nordiske landene skrive en egen instruks til styrerepresentanten, slik at uenigheten kommer frem i styret. Det er en økende tendens til samarbeid med de andre europeiske styrerepresentantene.⁵⁹ De europeiske medlemmene har et felles kontor i Frankfurt i Tyskland. Ifølge UD er utarbeidelsen av det årlige budsjettet en god anledning for å komme med innspill til bankens virksomhet. Neste års budsjett diskuteres og vedtas av styret på slutten av hvert år.

Påfylling: Forhandlingene om påfylling av AsDF er en mulighet for Norge som giver å diskutere prioriteringer og strategiske føringer for fondet og for banken. I forbindelse med påfyllingen blir det utarbeidet en såkalt *deputies report* som inneholder medlemmenes prioriteringer for den neste perioden. Under de siste forhandlingene bidro Norge til å styrke teksten i *deputies report* på kvinner og likestilling, styresett og anti-korrupsjon. Dette er altså ikke unilaterale krav, men dersom Norge finner at rapporten ikke er tilfredsstillende vil det kunne få innflytelse på størrelsen på norsk bidrag, mener UD.⁶⁰

Uformelle kanaler: UD beskriver relasjonen til banken som god. Til tross for at Norge er en liten bidragsyter, blir Norge alltid invitert med

til uformelle samtaler med bankens president i forkant av styremøtene; såkalte *tea sessions*, hvor presidenten "sonderer terrenget" og det ikke skrives referater.⁶¹ Norge blir sett på som en fleksibel og pragmatisk giver.

Norge er aktiv i å støtte bankens flergiverfond, og har til sammen bidratt med rundt 190 millioner kroner til slike fond; hvorav 175 millioner siden 2001.

Det er også fire norske ansatte i Asiabanken.

Norske prioriteringer i den interamerikanske utviklingsbanken

Norge har vært medlem av IDB siden 1986. IDB er den av regionalbankene som prioriteres minst fra norsk side. Norge har en svært liten del av aksjekapitalen (0,17 prosent).

I Norges arbeid overfor IDB vektlegges:

- At bekjempelse av fattigdom og sosial ulikhet blir integrert i alle faser av IDBs operative virke (policies, programmer, faglig bistand og øvrige aktiviteter). Å styrke fattigdomsorienteringen av privat sektor er også en viktig målsetting ved vårt medlemskap i Det inter-amerikanske investeringsselskapet (IIC).
- At hensyn til viktige tverrgående tema som likestilling, godt styresett, med særlig fokus på korrupsjonsbekjempelse og miljø blir ivare tatt mer systematisk. Spesielt arbeidet med å integrere likestillingsperspektivet og fokusere på andre underrepresenterte grupper, prioriteres av de nordiske land gjennom policy dialog med banken.
- Ytterligere forbedringer i bankens interne styresett (åpnere personalpolitikk, styrking av landkontorenes rolle i form av økt kompetanse og delegering av ansvar) og styrke videreføringen av kontakten med det sivile samfunn, større åpenhet og deltakelse på landnivå.

(Kilde: UD's faktaark om IDB)

Kanaler inn i banken

Valggruppen: Norge er i valggruppe med de andre nordiske landene (unntatt Island), Østerrike, Spania og Frankrike. De nordiske landene blir enige seg i mellom om sine posisjoner og snakker med én stemme innad i

⁵⁹ Intervju Ingrid Haugen, rådgiver bankseksjonen i UD (22.01.10)

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Ibid.

gruppen. Spania og Frankrike roterer på å inneha posten som styrerepresentant (ED), mens Østerrike og de nordiske landene roterer på postene som stedfortredene ED og rådgivere. Dette henger sammen med at Spania og Frankrike er større bidragsyttere til banken enn de øvrige landene i gruppen. Valggruppen er karakterisert av stor enighet landene i mellom.

Påfyllingsrundene: Påfylling i IDB fungerer annerledes enn i de andre regionalbankene. Bankens "myke" utlåsvindu FSO er lite (det omfatter kun fem land) og tett knyttet opp til det ordinære utlåsvinduet, slik at de to ikke har separate påfyllingsmekanismer. Mens Asiabankens og Afrikabankens utviklingsfond har egne påfyllingsrunder, snakker man i IDB kun om en kapitaløkning, som gjelder begge utlåsvinduene. I Asiabanken og Afrikabanken forhandler de ikke-regionale medlemmene om hvor mye de vil gi i påfyllingsrundene, mens i IDB bestemmer de latinamerikanske medlemmene, med store land som Brasil og Argentina i spissen, hvor stor kapitaløkningen i banken skal være, og de ikke-regionale medlemmene øker sine bidrag tilsvarende. De latinamerikanske medlemmene i IDB har ikke villet ha ordinære påfyllingsrunder i FSO fordi det ville gitt USA mye makt, da landet bidrar med rundt 50 prosent av midlene til FSO. I 2010 vil IDB gå i gang med en ny kapitaløkning. I den forbindelse vil det gjøres en del endringer med hensyn til FSO. Det er foreslått tre endringer; mer pengeoverføringer direkte fra OCR til FSO, reduksjon av administrasjonskostnadene ved lån og at Haiti vil tas ut av FSO og over til en egen ordning. Mer overføring fra OCR til FSO er en endring som mellominntektslandene i regionen har motsatt seg, men som de nå ser ut til å gå med på mot at banken gjennomfører en kapitaløkning.⁶²

Øremerking: Norge kan styrke enkelte deler av bankens arbeid ved å bidra til ulike trust funds. Som nevnt i forrige del-kapittel gir Norge midler til et likestillings- og et anti-korrupsjonsfond.

Uformelle kanaler: Spania har tradisjonelt sterke bånd til Latin-Amerika, av historiske

grunner og gjennom utbredt handels-samarbeid, noe som UD mener gir en ekstra tyngde til valggruppen Norge er medlem av. UD peker også på at det tette samarbeidet med de andre nordiske landene og bidragene til flergiverfondene, gir Norge en sterkere stemme enn det ordinære bidraget skulle tilsi.⁶³

4.3 Regionalbankene som kanal for norsk utviklingspolitikk

Vi kan kjenne igjen flere av hovedsatsingsområdene for norsk bistand i norske prioriteringer i regionalbankene.

Hovedlinjer i norsk utviklingspolitikk

Norsk utviklingshjelp har fem hovedspor; miljø og bærekraftig utvikling; fredsbygging, menneskerettigheter og humanitær bistand; olje og ren energi; kvinner og likestilling; og godt styresett og kamp mot korrupsjon. I tillegg kommer blant annet utdanning, *aid for trade*, barn og unge, matsikkerhet og arbeid mot kapitalflukt.⁶⁴

Norske bistandsmidler blir i all hovedsak overført til de fattigste landene – MUL-landene, enten det er gjennom bilaterale avtaler eller gjennom beslutninger om å støtte de myke utlåsvinduene i de multilaterale utviklingsbankene.

Sentralt i Norges utviklingspolitikk står arbeidsdeling mellom utviklingsaktører. Det innebærer at Norge vil bruke multilaterale kanaler for å kanalisere bistandsmidler til sektorer eller land som Norge selv ikke sitter på ekspertise om, og bruke bilaterale kanaler for å dekke Norges kjerneområder.

Når det gjelder de internasjonale finansinstitusjonene, dreier norsk politikk seg spesifikt om Verdensbanken og IMF. Generelt sier Regjeringen at de ønsker at land skal ha større politisk handlingsrom til å utvikle sine egne utviklingsstrategier, og at land i Sør skal ha mer innflytelse i finansinstitusjonene. Soria

⁶² Intervju rådgiver Per Kristian Roer og underdirektør Ingrid Glad, bankseksjonen i UD (11.02.10)

⁶³ Ibid.

⁶⁴ St. Prp. 1 (2009-2010) Statsbudsjettet

Moria-erklæringen slår også fast at "Regjeringen vil bidra til at de multilaterale utviklings- og finansinstitusjonene legger økt vekt på offentlig velferdsbygging, miljø, helse og utdanning i sine strategier."

Regionalbankene som del av norsk utviklingspolitikk

Sentralt i Norges holdning overfor regionalbankene står det faktum at bankene er nettopp regionale og dermed skal styres i all hovedsak av sine regionale medlemmer. Det er dermed ikke et poeng for Norge å skulle påvirke bankene for å få dem til å legge seg tett opptil norsk utviklingspolitikk, slik det i større grad er i arbeidet overfor Verdensbanken.

Generelt får regionalbankene så og si ingen politisk oppmerksomhet i Norge. Bankene er ikke omtalt i noen av Soria Moria-erklæringene eller i NOUen *Samstemt for utvikling*, og er bare så vidt nevnt i Utviklingsmeldingen fra 2009.⁶⁵ Det handler nok om at Norge bidrar med relativt lite midler til regionalbankene sett i forhold til bistandsbudsjettet som helhet. Av et bistandsbudsjett på 27,4 milliarder kroner går 575 millioner til regionalbankene (flergiverfond kommer i tillegg). Samtidig mottar Verdensbanken 790 millioner kroner i året i kjernebidrag (altså utenom flergiverfondene). Gapet i finansiering mellom Verdensbanken og regionalbankene samlet er kanskje mindre enn hva forskjellen i oppmerksomhet skulle tilsi. Det aller meste av den norske støtten til regionalbankene går som vist til Afrikabanken, som er den "minst viktige" i sin region av de tre regionalbankene – Afrikabanken er den sjette største utviklingsaktør i Afrika, mot Asiabanken som er den tredje største i Asia og IDB som er den største i Latin-Amerika. Det vil si at på det kontinentet som er og tradisjonelt har vært fokus for norsk bistand – Afrika – spiller regionalbanken relativt liten rolle i forhold til Verdensbanken.

I den grad Norge har hatt en politikk overfor Afrikabanken de siste årene, har den gått ut på å bidra til å bygge opp banken og styrke reformarbeidet. Norges holdning til Afrikabanken er preget av tålmodighet og

⁶⁵ St. Meld 13 (2008-2009) Klima, konflikt og kapital – norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom

forståelse for at banken er i en oppbygningsfase. Fra norsk hold er det et sterkt ønske om at Afrikabanken skal bli en enda viktigere aktør i Afrika, og fungere som en "effektiv motvekt" og gi konkurranse til Verdensbanken, "fordi Afrikabanken oppfattes som Afrikas egen bank og har god kunnskap om og støtter opp om afrikanske politiske initiativ." ⁶⁶ "Norge ønsker å bidra til å gjøre AfDB til den sentrale utviklingsaktøren i Afrika", ifølge UD.⁶⁷

Samsvar mellom utviklingspolitikk og regionalbankpolitikk

Norske prioriteringer i regionalbankene samsvarer med generelle norske prioriteringer i utviklingsarbeid, altså de fem hovedsporene skissert ovenfor. Det ser man spesielt i Norges bruk av flergiverfond, hvor disse gjerne er innen ren energi, klima, likestilling og anti-korrupsjon. Disse tematiske prioriteringene er også reflektert i Norges direkte arbeid opp mot bankene, hvor Norge vektlegger blant annet integrering av likestillingsperspektiv, arbeid med sårbare stater og åpenhet / korrupsjonshemmende tiltak.

Norges støtte til dreiningen i regionalbankene fra "myke" til "harde" sektorer, derimot, samsvarer ikke med formuleringen i Soria Moria-erklæringen om at Norge vil jobbe for at "de multilaterale utviklings- og finansinstitusjonene legger økt vekt på offentlig velferdsbygging, miljø, helse og utdanning i sine strategier." Samtidig samsvarer denne støtten med prinsippet om oppgavefordeling. Slik UD ser det, var ikke regionalbankene "gode" på for eksempel helse og utdanning i forhold til Verdensbanken, og at det dermed er naturlig å foreta en slik dreining. UD ønsker likevel at den økte satsningen på infrastruktur skal ha en sosial dimensjon, og vil for eksempel jobbe for at det bygges veier til sykehus og lignende.⁶⁸

⁶⁶ Intervju Ragna Fidjestøl, seniorrådgiver bankseksjonen i UD (05.11.09)

⁶⁷ http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/rapporter_planer/rapporter/2009/norsk-samarbeid-med-den-afrikanske-utvik.html?id=587059

⁶⁸ Intervju rådgiver Per Kristian Roer og underdirektør Ingrid Glad, bankseksjonen i UD (11.02.10)

Store infrastrukturprosjekter er ofte "høy-risiko" prosjekter, og det er dermed viktigere enn noensinne at bankenes medlemsland sørger for at retningslinjer er på plass og følges. I dag gir Norge store summer til fond for bevaring av regnskog, samtidig som vi er med på å finansiere prosjekter som ødelegger regnskog både i Amazonas (som Madeira-demningene) og i Kongo-regnskogen (den planlagte rørledningen fra Inga).

I sitt arbeid overfor regionalbankene legger Norge vekt på at bankene skal drive fattigdomsreduksjon. Dette er jo nettopp målet med norsk utviklingshjelp. Med hensyn til Afrikabanken kan man sette spørsmålsteget ved fattigdomsreduksjonskomponenten i for eksempel lån til gruveprosjekter som innebærer at internasjonale gruveselskaper utvinner afrikanske ressurser uten å betale skatt til landet de opererer i. Som Regjeringen selv formulerer det i utviklingsmeldingen: *"Til tross for at flere land i Afrika sør for Sahara opplever solid økonomisk vekst, har dette så langt bare ført til begrenset reduksjon i*

*fattigdommen i regionen. Dette skyldes blant annet at landenes økonomier i utgangspunktet var så svake at evnen til å omforme økonomisk vekst til fattigdomsreduksjon på kort sikt er begrenset."*⁶⁹ Den av regionalbankene som får mest kritikk for manglende fokus på fattigdomsreduksjon er Den interamerikanske utviklingsbanken. Banken måler sine oppnåelser i volumet av sine operasjoner, ikke i utviklingseffekten dens lån og bistand har. IDB gir forøvrig svært lite bistand; 270 millioner amerikanske dollar i 2008, mot over 11 milliarder dollar i lån. Et av kravene fra et samlet latinamerikansk sivilsamfunn i forbindelse med den forestående kapitaløkningen, er nettopp at banken må oppfylle sitt mandat om å være en *utviklingsbank*, og fokusere mer på regionens fattigste land.

Fordelingen i støtte mellom de tre regionalbankene, hvor Afrikabanken får klart mest, samsvarer både med Norges Afrika-fokus i bistandsarbeidet og fokuset på å nå de fattigste landene. 31 av verdens 49 MUL-land ligger i Afrika.

⁶⁹ St. Meld 13 (2008-2009) Klima, konflikt og kapital – norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom, s.13

5. Sivilsamfunnet og regionalbankene

5.1. Oppmerksomhet fra sivilsamfunnet

Generelt får regionalbankene mindre oppmerksomhet fra sivilsamfunnet enn andre viktige aktører i utviklingsland, som Verdensbanken og IMF. Det kan virke som om Asiabanken og Den interamerikanske utviklingsbanken har fått noe mer oppmerksomhet enn Afrikabanken, noe som kan henge sammen med disse to bankenes relative viktigere posisjon på sine respektive kontinenter.

IDB har vært gjenstand for to store kampanjer fra sivilsamfunnsorganisasjoner de siste årene – ved bankens 50-årsjubileum i 2009 og nå i forbindelse med kapitaløkningen. Kampanjen i 2009 "50 years of financing inequality" dreide seg først og fremst om bankens manglende evne til å utjevne de enorme ulikhetene i Latin-Amerika. Kampanjen som nå foregår, går blant annet på å kreve større åpenhet rundt kapitaløkningen, samt å få IDB til fungere mer

som en utviklingsbank og mindre som en vanlig bank, og gjøre alvor ut av løftene om å være en "grønn bank".

Asiabanken er den eneste av bankene som har en egen "vaktbikkje", *NGO Forum on ADB*, som holder til på Filippinene. Dette er en nettverksorganisasjon, som har medlemmer fra sivilsamfunn i Asia, Australia, Europa og USA. Den norske foreningen for internasjonale vannstudier (FIVAS) er medlem i forumet. Den amerikanske NGOen International Rivers er en av organisasjonene som har arbeidet mest med ADB-spørsmål. Tyske Asienhaus har en egen avdeling som jobber opp mot ADB. Som med de andre regionalbankene, sitter også Bank Information Center på mye kunnskap og ressurser. Asiabanken har vært i sivilsamfunnets lys spesielt i saker som har hatt med store infrastruktur- og energiprojekter, og fått mye kritikk for tvangsflytting og miljødelegger.

Afrikabanken har, som de andre regionale utviklingsbankene, generelt fått lite oppmerksomhet fra sivilsamfunnet, både i Norge og i resten av verden. Det er flere grunner til



Aktivister i Thailand protesterer mot den asiatiske utviklingsbanken

FOTO: International Rivers

dette.⁷⁰ For det første er Afrikabanken en relativt liten aktør i Afrika. Den er nå den sjette største finansieringskilden i Afrika etter Verdensbanken, USA, EU, Frankrike og Storbritannia, og yter kun 6 prosent av all utviklingsassistanse på kontinentet.⁷¹ Som liten aktør, sitter også Afrikabanken på langt mindre ressurser og kompetanse enn for eksempel Verdensbanken. På et gitt Verdensbankprosjekt vil det være fire ganger så mange ansatte enn på et prosjekt i Afrikabanken. Mange av prosjektene som Afrikabanken finansierer er samarbeid mellom Verdensbanken og Afrikabanken, hvor Verdensbanken gjerne er den største bidragsyteren og står for analysearbeidet. Derfor vil Verdensbanken få mer oppmerksomhet av for eksempel sivilsamfunnet. Afrikabanken samarbeider også ofte med EU og andre givere. I 2005 var 25 prosent av Afrikabankens virksomhet samarbeidsprosjekter. En annen grunn til at Afrikabanken har fått lite oppmerksomhet, er at institusjonen har offentliggjort svært lite informasjon. I dag er dette noe bedre, men i det norske UD mener de fortsatt at Afrikabanken må offentliggjøre mer informasjon.⁷² En annen faktor som spiller inn, er at institusjonen selv ikke har vært så synlig på det afrikanske kontinentet. Etter bankens krise på midten av 90-tallet ble samtlige landkontorer lagt ned. Nå er nye landkontorer i ferd med å bygges opp igjen; så langt er 22 på plass. Bankens hovedkvarter ligger egentlig i Abidjan i Elfenbenskysten, men er midlertidig flyttet til Tunisia på grunn av uroligheter i Elfenbenskysten. Nå som banken åpner opp landkontorer igjen, vil det bli lettere for sivilsamfunnet å ha kontakt med banken og omvendt.

Men banken har de siste årene fått en del oppmerksomhet i forbindelse med enkeltprosjekter som Bujagali-demningen i Uganda, Inga i DRC og Gibe i Etiopia. Grupper som blir berørt av prosjektene har engasjert seg og samlet støtte fra et bredere sivilsamfunn i Afrika så vel som i andre verdensdeler. Bank Information Center og International Rivers sitter på mye kunnskap om banken.

⁷⁰Argumentene er hentet fra Bank Information Center 2007

⁷¹Center for Global Development 2006

⁷²Intervju Ragna Fidjestøl, seniorrådgiver bankseksjonen i UD (05.11.09)

5.2 Deltakelse og åpenhet

Regionalbankene går for å være mindre åpne enn Verdensbanken når det gjelder deling av informasjon og konsultasjon med sivilsamfunnet. Ifølge UD har alle de tre bankene blitt bedre på å lytte til og dele informasjon med sivilsamfunnet de siste årene.⁷³ Felles for bankene virker det som om de tar hensyn til innspill på prosjektnivå i større grad enn på policy-nivå.

Afrikabanken

Afrikabanken har forbedret seg med tanke på deltakelse og åpenhet, men har fortsatt en lang vei å gå.⁷⁴ Ifølge Bank Information Center har Afrikabanken gode retningslinjer for åpenhet – bedre enn andre utviklingsbanker – men problemet er at de sjelden følges.⁷⁵ Banken har begynt å arrangere møter med sivilsamfunnet, og ved årsmøtet i 2008 var aktører fra sivilsamfunnet representert under rundebordssamtaler. Likevel presiserer banken i sine retningslinjer om kontakt med sivilsamfunnet at det er de enkelte medlemslandenes ansvar å inkludere sivilsamfunn i prosjekter finansiert av Afrikabanken.⁷⁶ Mye av kritikken som banken utsettes for på prosjektnivå går nettopp på å ikke konsultere berørte parter eller ikke ta hensyn til eventuell kritikk som kommer frem. Banken unntar også en del viktige dokumenter fra offentlig innsyn, blant annet styrereferater, og offentliggjør kontrakter inngått mellom banken og andre aktører kun på ad-hoc basis. Banken oppgir ikke kontaktinformasjon for styremedlemmene og gir ikke tilgang på sitt arkiv.⁷⁷

Gibe 3 prosjektet⁷⁸ er et av dem som har fått aller mest kritikk de siste årene, både fra grupper som bor i området rundt der demningen skal konstrueres, men også fra

⁷³ Intervju rådgiver Per Kristian Roer og underdirektør Ingrid Glad, bankseksjonen i UD (11.02.10)

⁷⁴ Intervju Ragna Fidjestøl, seniorrådgiver bankseksjonen i UD (05.11.09)

⁷⁵ Bank Information Center 2007

⁷⁶ Afrikabanken 1999

⁷⁷ Bank Information Center:

<http://www.bicusa.org/en/Issue.Concerns.26.aspx>

⁷⁸ Les mer om GIBE prosjektet på side 14

sivilsamfunnsgrupper i Europa og i USA. Verdensbanken bestemte seg for å ikke innfri et lån til byggingen av Gibe 3, som etiopiske myndigheter ba om, på grunn av manglende konsekvensanalyser. Afrikabanken holder fortsatt mulighetene åpne, og skal ta en beslutning i mai. Grupper som bor i området fikk vite om det planlagte prosjektet ved en tilfeldighet gjennom noen forskere, og ikke fra myndighetene eller noen av IFlene som opprinnelig skulle være med (AfDB, Verdensbanken og Den europeiske investeringsbanken).⁷⁹ Dette virker som et systematisk problem. Intervjuer gjort med representanter for over ti sivilsamfunnsorganisasjoner i Øst-Afrika viste at det er få eller ingen som vet om hvilke prosjekter AfDB støtter i regionen eller hvordan disse gjennomføres.⁸⁰

For å sørge for at bankens egne standarder blir håndhevet, har banken opprettet en *Independent Review Mechanism* (IRM), som skal fungere som et uavhengig klageorgan. Hit kan folk som blir påvirket av Afrikabankens prosjekter henvende seg dersom de mener at prosjekter har gitt negative konsekvenser som følge av at banken ikke har fulgt sine egne etiske standarder. IRM har bare vært operativ siden 2006. Det er derfor vanskelig å måle effekten av denne klageinstansen, men ifølge den amerikanske organisasjonen Bank Information Center har sivilsamfunnet vært relativt lite aktive på å bruke IRM. En uavhengig evaluering av IRM gjort for Afrikabanken i 2009 støtter denne konklusjonen og vektlegger spesielt den manglende kunnskapen om mekanismen blant berørte parter i Afrika.⁸¹

Asiabanken

En av de sakene som NGO Forum on ADB jobber mest med er å presse Asiabanken til å dele mer informasjon, da "normen" er mangel

⁷⁹ Bank Information Center:

<http://www.bicusa.org/en/Issue.Concerns.26.aspx>

⁸⁰ Sigurd Kihls intervjuer med representanter for blant annet ActionAid og Friends of Turkana, høsten 2009.

⁸¹ Afrikabankens nettsider:

[http://www.AfDB.org/fileadmin/uploads/AfDB/Documents/Compliance-Review/Draft%20Review%20Report%20by%20Prof.%20Hansungule%20\(26%20September%202009\).pdf](http://www.AfDB.org/fileadmin/uploads/AfDB/Documents/Compliance-Review/Draft%20Review%20Report%20by%20Prof.%20Hansungule%20(26%20September%202009).pdf) (11.11.09)

på innsyn og åpenhet i bankens operasjoner. Organisasjonen har en rekke eksempler på prosjekter som blir satt i gang uten at de som bor i umiddelbar nærhet er tilstrekkelig informert. Det er et vanlig problem at ADB offentliggjør informasjon kun via internett og kun på engelsk, noe som i praksis gjør informasjonen utilgjengelig for mange berørte parter.⁸²

Asiabanken reviderer nå sine standarder for åpenhet. Ifølge norsk UD er det ventet at banken vil begynne å benytte seg av den samme tommelfingerregelen som Verdensbanken – alt er offentlig, med mindre annet er spesifisert. Per i dag opererer banken med omvendt praksis: Alle dokumenter er konfidensielle med mindre de har blitt åpnet for offentlig innsyn.⁸³ Asiabanken offentliggjør likevel en god del informasjon – for eksempel agenda og sammendrag fra styremøtene, som Afrikabanken ikke offentliggjør. Fortsatt er viktige dokumenter unndratt offentligheten, som såkalte *aide memoire*, dokumenter som produseres underveis i implementeringen av prosjekter og sirkulerer mellom myndigheter og partnere. Banken opererer også med ulike standarder for åpenhet i offentlige og private prosjekter, slik at prosjekter med private partnere kan unndra flere typer dokumenter fra offentligheten.

Asiabanken har et konsultasjons- og klageorgan, *Accountability Mechanism*. Denne gir muligheter for konsultasjoner mellom berørte grupper og ADB, og andre partnere i ADB-prosjekter. Dersom konsultasjon ikke fører noen vei, kan berørte grupper levere en klage og et uavhengig panel vil vurdere om banken har brutt sine egne retningslinjer i planleggingen eller implementeringen av prosjektet.

Ifølge norsk UD har Asiabanken etter press de senere år blitt bedre på å inkorporere synspunktene fra sivilsamfunnet. Det er her snakk om prosjektnivå, ikke policynivå.⁸⁴ NGO Forum on ADB blir gjerne invitert med til konsultasjoner i en del tilfeller, men opplever

⁸² Intervju Renato Redentor Constantino, daglig leder NGO Forum on ADB (pr. e-post 5.mars 2010)

⁸³ *ibid.*

⁸⁴ Intervju Ingrid Haugen, rådgiver bankseksjonen i UD (22.01.10)

at det skal veldig mye til for at banken endrer sin virksomhet.⁸⁵

Den interamerikanske utviklingsbanken

Bank Information Center laget i 2008 en studie av Verdensbankens og IDBs strategier for deltakelse i ulike typer prosjekter i Latin-Amerika. Generelt scorete IDB langt lavere enn Verdensbanken på indikatorer for deltakelse. Studien vurderte prosjektene etter fem kategorier for deltakelse; konsultasjon på forhånd, spesifikke mekanismer for en åpen beslutningstakingsprosess, prosjektmålsetninger om styrket lokal deltakelse og "empowerment", tilstrekkelig deling av informasjon, og et godt og åpent overvåknings- og evalueringsorgan. Av de 12 IDB-prosjektene som var med i studien, var det kun fire som fikk scoren "god" i minst en av kategoriene, mens det samme var tilfellet for ni av de 13 Verdensbank-prosjektene som var med.⁸⁶

I midten av februar 2010 lanserte IDB en ny mekanisme for konsultasjon, *Independent Consultation and Investigation Mechanism* (ICIM). Dette er et organ som kan brukes av sivilsamfunnsorganisasjoner eller enkeltpersoner til å fremme bekymringer om bankens prosjekter mens de er i planleggings- eller implementeringsfasen. Uavhengige eksperter, valgt av bankens styre, vil vurdere om enkeltprosjekter blir utformet i strid med bankens egne retningslinjer. Med ICIM ønsker banken å gjøre det enklere å nå frem med bekymringer – det blir for eksempel mulig å levere klage elektronisk og muntlig.⁸⁷ Ordningen vil tre i kraft tidlig i 2010, og tiden vil vise om ordningen blir brukt og om innspillene som måtte komme blir tatt hensyn til. ICIM erstatter den forrige ordningen, *Independent Investigation Mechanism*, som i løpet av sine 15 år kun mottok fem klager og som gikk for å være svakere enn de tilsvarende ordningene i andre multilaterale utviklingsbanker. Opprettelsen av denne nye mekanismen kommer etter vedvarende press

⁸⁵ Intervju Renato Redentor Constantino, daglig leder NGO Forum on ADB (pr. e-post 5.mars 2010)

⁸⁶ Bank Information Center 2008

⁸⁷ [www.iadb.org: http://www.iadb.org/news-releases/2010-02/english/idb-boosts-access-accountability-with-new-policy-for-communities-to-voice-concer-6531.html](http://www.iadb.org/news-releases/2010-02/english/idb-boosts-access-accountability-with-new-policy-for-communities-to-voice-concer-6531.html)

fra grupper i sivilsamfunnet, som satt nettopp en ny klageinstans som et krav for at IDB skulle kunne gjennomføre den planlagte kapitaløkningen.

Beskjeden om opprettelsen av denne nye instansen kommer samtidig som at IDB er under sterk kritikk fra et stort antall organisasjoner i Latin-Amerika, som er misfornøyd med mangelen på åpenhet rundt den pågående påfyllingsrunden i banken. Flere organisasjoner har en rekke ganger henvendt seg til banken med spørsmål om å få se det offisielle forslaget om påfylling som skal lanseres ved årsmøtet som holdes i Cancún i Mexico 19. til 23. mars, men de har ikke fått tilgang på dokumentet eller andre relevante dokumenter i forkant av påfyllingen. Bankens lanserte en konsultasjonsprosess etter at det ble bestemt at den ville sette i gang en ny påfylling, men denne prosessen har strandet midtveis, ifølge organisasjonene som har stilt seg bak et klagebrev til banken. Sivilsamfunn har kommet med en rekke forslag til banken om endring av dens virksomhet (se kritikken under kapittelet om IDBs virksomhet), men har ikke mottatt noe formelt svar fra banken, og vet ikke om noe av kritikken har blitt tatt med i bankens offisielle "proposal", da banken ikke vil dele det med sivilsamfunnet.⁸⁸

5.3 Norsk sivilsamfunn og regionalbankene

Norsk sivilsamfunns påvirkningskanaler overfor regionalbankene vil være de samme som Norges påvirkningskanaler, altså i hovedsak styremøter, årsmøter og påfyllingsrunder. Norsk sivilsamfunn har så langt viet regionalbankene lite oppmerksomhet, og Utenriksdepartementet er åpen for mer innspill i sitt arbeid med bankene. Dette åpner blant annet for norsk sivilsamfunn til å ta opp bekymringer på vegne av partnere i Sør, som selv i mange tilfeller har færre muligheter til å påvirke sine representanter. Dette gjelder

⁸⁸ Misnøye med bankens åpenhet i forbindelse med påfyllingen kommer til uttrykk i et brev sendt til bankens ledelse, datert 5. februar 2010, signert av flere enn hundre organisasjoner. Brevet kan lastes ned her: <http://www.bicusa.org/EN/Article.11784.aspx>

spesielt i Afrikabanken, hvor Norge har en relativt sterk stemme. Norsk sivilsamfunn har ikke vært til stede ved regionalbankenes årsmøter, men det er også relativt nytt at sivilsamfunn er til stede ved møtene i det hele tatt. Norsk sivilsamfunn har ikke vært involvert ved påfyllingsrundene i bankene.

Kirkens Nødhjelp er for tiden i kontakt med banksekjersonen i UD i forbindelse med GIBE III prosjektet som Afrikabanken vurderer å

støtte. Aksjon slett ulandsgjelda (SLUG) følger også GIBE. Av andre organisasjoner i Norge som har jobbet opp mot bankene er FIVAS, som har vært involvert i Asiabankens Safeguard policy review og jobbet med påvirkning i forbindelse med vannkraftprosjektet Nam Theun 2 i Laos. Regnskogsfondet har jobbet opp mot IDB i forbindelse med gassprosjektet Camisea i Peru.

6. Avslutning

De tre regionalbankene har de siste årene endret sin virksomhet betydelig. Bankene vil snevre inn sine aktiviteter og satse på de områdene hvor de har "komparativt fortrinn", da særlig infrastruktur, og utelate andre områder, da særlig "myke" sektorer, som helse og utdanning. Det satses også i stor grad på utvikling av privat sektor. Bankene blir dermed kritisert for å skifte fokus fra fattigdomsbekjempelse og for å nedprioritere de fattigste landene til fordel for mellominntektslandene i sine respektive regioner. Økonomisk vekst og fattigdomsreduksjon er ikke nødvendigvis det samme, og de fattigste landene er gjerne de som har vanskeligst for å sørge for at vekst nettopp virker fattigdomsreducerende.

Safeguards

Det er også en rekke sosiale og miljømessige risikoer ved store infrastruktur- og energiprojekter. Det er denne typen prosjekter som har høstet mest kritikk fra sivilsamfunnsorganisasjoner, spesielt i Latin-Amerika og Asia, de siste årene. Tvangsflytting, ødeleggelse av regnskog og biologisk mangfold og inngripen i urfolks levekår er noen av de problemene som oppstår. **Tvangsflytting** er spesielt aktuelt i forbindelse med Asiabankens virksomhet, mens **avskoging og urfolksspørsmål** er spesielt relevant i forbindelse med IDB, men også Afrikabanken. Norge er i dag pådriver internasjonalt for bevaring av regnskog og bevilger store summer til ulike skogsprosjekter, både i Amazonas og i Kongo-bassenget. Samtidig er vi med på å finansiere regnskogødeleggende prosjekter gjennom regionalbankene. Dette er et stort paradoks.

Det er viktig å holde et kontinuerlig fokus på regionalbankenes *safeguards*, spesielt å **se på hvordan retningslinjene for privat sektor prosjekter fungerer**, da dette utgjør en stadig større del av bankenes portefølje. Afrikabankens klageorgan kan bare delvis benyttes på private prosjekter og Asiabanken har mindre omfattende retningslinjer for åpenhet i prosjekter i privat enn i offentlig sektor. Asiabankens bruk av *private equity funds*, blant annet innen ren energi, viser seg også å føre til at deler av bankens virksomhet er

under mindre strenge retningslinjer. Dette er bekymringsverdig.

Denne rapporten har trukket frem flere eksempler på vannkraftprosjekter. Vannkraft er et vanskelig tema, da denne energiformen på den ene siden er en ren energiform som kan gi store inntekter og strømforsyning til fattige land med uutnyttede vannressurser, samtidig som vannkraftutbygging har vist seg om og om igjen å innebære store inngrep i naturen, tvangsflytting og ødeleggelse av livsgrunnlaget til mennesker som bor i området hvor utbyggingen skjer. Nettopp fordi det er en så sensitiv sektor med store potensielle ødeleggelser, er det essensielt at de aktørene som er involvert følger strenge retningslinjer for blant annet miljø, urfolk og tvangsflytting. **Dessverre har de multilaterale utviklingsbankene ofte vist seg å ikke ha gode nok retningslinjer eller ikke å følge dem godt nok.** Det er derfor viktig at sivilsamfunnet følger opp denne typen prosjekter for å se at det går riktig for seg, men også for å vurdere om prosjektene fører til nettopp det som er målet til utviklingsbankene; fattigdomsreduksjon. Ikke minst er det viktig å komme med alternative analyser og se på mulighetene for energieffektivisering og bruk av andre energiformer som sol- eller vindkraft.

Åpenhet

Regionalbankene er kjent for å være mindre åpne enn Verdensbanken når det gjelder deling av informasjon og konsultasjon med sivilsamfunnet, men alle tre bankene har blitt noe bedre de siste årene. Fortsatt er **mangel på åpenhet** det som går igjen i kritikken til alle de organisasjonene som jobber opp mot regionalbankene. Åpenhet innebærer å gjøre informasjon lett tilgjengelig, det vil for eksempel bety at å legge dokumenter på engelsk ut på bankenes nettsider i mange tilfeller ikke er tilstrekkelig, da berørte parter kan mangle internett-tilgang eller ikke beherske engelsk.

Relevante prosesser fremover

Både IDB og Afrikabanken er i gang med nye **kapitalpåfyllingsrunder**. Dette er relevante prosesser for å komme med innspill til bankenes virksomhet. I IDB har Norge en

ganske svak stemme, både fordi vi bidrar med relativt lite penger, men også fordi banken i større grad er styrt av sterke regionale medlemmer, som Argentina og Brasil. Påfyllingsrundene fungerer ikke helt på samme måte som i andre utviklingsbanker, hvor giverland kommer med sterke krav og prioriteringer. Men det er likevel en prosess hvor det blir satt fokus på hvordan banken fungerer, og hvor sivilsamfunn lufter sine bekymringer. Kritikken som nå kommer frem fra latinamerikansk sivilsamfunn er noe Norge kan ta tak i, da den i stor grad dreier seg om nettopp det Norge er opptatt med i sitt forhold til utviklingsbankene; at IDB skal være en utviklingsbank og drive fattigdoms-reducerende arbeid. I Afrikabanken står Norge

sterkere til å spille inn prioriteringer. I Asiabanken skal det nå foretas en **gjennomgang av policy for åpenhet og kommunikasjon**. Det er en god mulighet til å påvirke banken til å bli mer åpen og inkluderende. Nettopp mangelen på innsyn og åpenhet er et av sivilsamfunnets viktigste ankepunkter mot Asiabanken.

Norske myndigheter ønsker i dag ikke å legge sterke føringer på virksomheten til regionalbankene. Men Norge kan som medlemsland likevel jobbe for å sørge for at bankene oppfyller sitt eget mandat, nemlig fattigdomsreduksjon, og for at bankene følger de retningslinjene som de selv har pålagt seg å følge.

Anbefalinger

Norske myndigheter

- Med den dreiningen som når foregår i alle de tre regionalbankene, med mer fokus på infrastruktur, energi og privat sektor, er det viktig at Norge fortsetter å fronte at bankene skal være utviklingsbanker.
- Da det er åpenbart at de tre regionalbankene har problemer med åpenhet og å inkludere sivilsamfunn og berørte parter i beslutningsprosesser, er det viktig at Norge jobber for å forbedre dette elementet i bankenes virksomhet.
- For at regionalbankene skal være selvstendige, regionalt forankrede banker er det essensielt at de har mulighet til selv å drive analysevirksomhet og ikke være avhengig av de andre internasjonale finansinstitusjonene på dette området. Dette gjelder Afrika-banken og Asiabanken i større grad enn IDB. Norge kan være med å støtte kapasitetsbygging i bankene.

Norsk sivilsamfunn

- Med den kapitaløkningen som har blitt gjennomført og skal gjennomføres i alle de tre regionalbankene, vil disse bli stadig viktigere utviklingsaktører fremover. Dermed er det viktig at norsk sivilsamfunn vier bankene mer oppmerksomhet i sitt analyse- og påvirkningsarbeid.
- Norsk sivilsamfunn burde arbeide sammen med sivilsamfunn i Sør, og ta opp bekymringer fra Sør i kontakten med norske myndigheter.
- Verdensbanken er gjerne gjenstand for kritikk i forbindelse med finansiering av kontroversielle prosjekter, men ofte spiller regionalbankene også en rolle i prosjektene. Norsk sivilsamfunn kan bruke norsk innflytelse i regionalbankene, særlig i Afrika-banken, til å legge press fra flere kanter.

Referanser

- Afrikabanken** 1999. *Cooperation with civil society organisations. Policy and guidelines.* <http://www.bicusa.org/en/Institution.Policies.1.aspx>
- Afrikabanken** 2010. *Information note to the board of governors – extractive industry governance.* Utarbeidet av Governance, Economic and Financial Management Department (OSGE), februar 2010
- Afrikabankens årsrapport 2008.** <http://www.AfDB.org/en/documents/publications/annual-report/>
- Asiabanken** 2005. *Report and recommendation of the president to the board of directors on a proposed loan to the Lao People's democratic Republic for the Greater Mekong Subregion: Nam Theun 2 hydroelectric project.* <http://www.adb.org/projects/project.asp?id=37910>
- Asiabankens årsrapport 2008.** Lastes ned: http://www.adb.org/Documents/Reports/Annual_Report/2008/default.asp
- Bank Information Center** 2010. *Quick Reference Guide to Extractive Industries' Revenue and Contract Transparency at the International Financial Institutions.* www.bicusa.org/proxy/document.9825.aspx
- Bank Information Center** 2008. *Accountability and Participation in the Design of World Bank and Inter-American Development Bank Projects: Starting Down the Road from Rhetoric to Action.* <http://www.bicusa.org/en/Article.11081.aspx>
- Bank Information Center** 2007. *Examining the African Development Bank.* <http://www.bicusa.org/en/Institution.Resources.1.aspx>
- Bernstein, Michael D. og Jennifer Kalafut** 2009. *Defining Away a Problem. How a Few Words Narrowed the Scope of the ADBs Involuntary Resettlement Policy.* Artikkel i Ulrike Bey og Katharina Trapp (red.) Focus Asien No.34. Essen: Asienstiftung
- Fried, Stephanie** 2009. *Hidden impacts? The Asian Development Bank's Clean Energy Private Equity Funds.* Artikkel i Ulrike Bey og Katharina Trapp (red.) Focus Asien No.34. Essen: Asienstiftung
- Greenpeace** 2007. *Carving up the Congo.* <http://www.greenpeace.co.uk/carving-up-the-congo>
- IDBs årsrapport 2008.** Lastes ned: <http://www.iadb.org/ar/2008/>
- Inter-American Development Bank** 2008. *Evaluation of IDB Action in the Initiative for Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA).* Rapport utarbeidet av Office of Evaluation and Oversight (OVE). Lastes ned: <http://www.iadb.org/ove>
- International Rivers** 2009 (a). *Ethiopia's Gibe 3 dam. Sowing hunger and conflict.* <http://www.internationalrivers.org/en/node/4300>
- International Rivers** 2009 (b). *Mekong Mainstream Dams. Threatening Southeast Asia's food security.* <http://www.internationalrivers.org/en/node/4586>
- Kazimbazi, Emmanuel** 2009. *Compliance with Safeguard Policies of the World Bank and the African Development Bank.* Et paper presentert ved den årskonferansen til The International Association for Impact Assessment. http://www.iaia.org/iaia09ghana/documents/cs/CS6-4_Kasimbazi_Compliance_with_Safeguard_Policies.pdf
- Kileen, Timothy** 2007. *A Perfect Storm in the Amazon Wilderness: Development and Conservation in the Context of the Initiative for the Integration of the Regional Infrastructure of South America (IIRSA).* Arlington: Centre for Applied Biodiversity Science
- Lustgarten, Anders** 2009. *Conrad's Nightmare. The World's Biggest Dam and Development's Heart of Darkness.* Brussel: Counter Balance. http://www.counterbalance-eib.org/component/option,com_datsogallery/Itemid,98/func,detail/id,128/

McElhinny, Vince 2009. *A serious crisis should never go to waste: IDB rush to increase capital fails G20 stress test.* Utgitt av Bank Information Center.
<http://www.bicusa.org/en/Article.11509.aspx>

Tussie, Diane 1995. *The Inter-American Development Bank.* Colorado: Lynne Rienner Publishers Inc

St. Meld 13 (2008-2009) Klima, konflikt og kapital – norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom

St. Prp 1 (2009-2010) Statsbudsjettet

Intervjuer:

Ingjerd Haugen, rådgiver i bankseksjonen i UD (22.01.10)

Ingrid Glad, underdirektør i bankseksjonen i UD (11.02.10)

Per Kristian Roer, rådgiver bankseksjonen i UD (11.02.10)

Renato Redentor Constantino, daglig leder NGO Forum on ADB (pr. e-post 5.mars 2010)

Ragna Fidjestøl, seniorrådgiver bankseksjonen i UD (05.11.09)

Forum for Utvikling og Miljø (ForUM) er miljø-, utviklings-, rettighets- og fredsorganisasjonenes politiske tankesmie, et nettverk av 54 norske organisasjoner.

www.forumfor.no

Storgt 11, 0155 Oslo

Tlf: 23 01 03 11

forumfor@forumfor.no