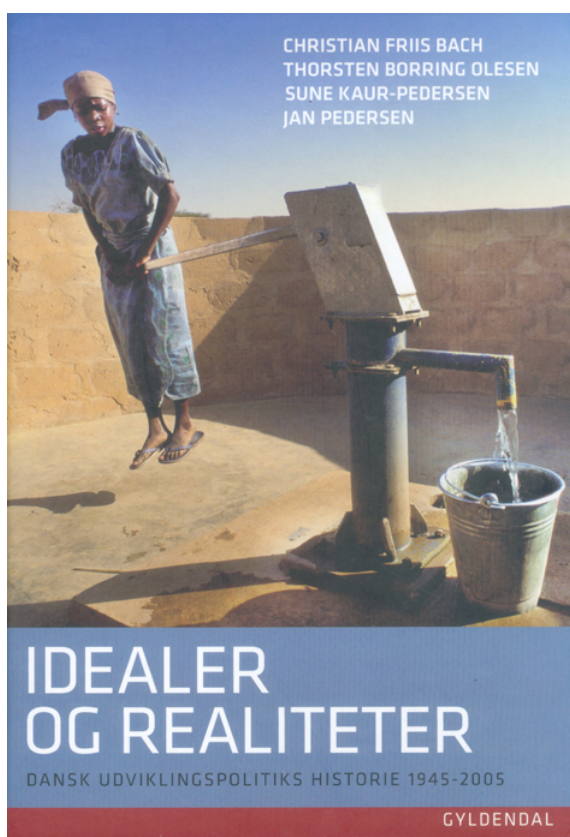


Den første samlede fremstilling af dansk udviklingspolitik 1945-2005

Fokus på motiverne bag det danske udviklingspolitiske engagement samt på udviklingsbistanden som udenrigspolitisk instrument.

Christian Friis Bach, Thorsten Borring Olesen, Sune Kaur-Pedersen og Jan Pedersen: *Idealer og Realiteter. Dansk udviklingspolitik historie 1945-2005*. Gyldendal 2008, 583 s., 449 kr.



Af Jesper Sigh

Dansk udviklingspolitik

Da jeg i 2007 begyndte på mit speciale omkring erhvervslivets indflydelse på dansk udviklingspolitik, var jeg forundret over, hvor lidt opmærksomhed den historiske forskning hidtil havde dedikeret dansk udviklingspolitik. Nu har en ny bog imidlertid set dagens lys, og mon ikke vi i de kommende år kan forvente flere publicerede (historiske) fremstillinger på området.

Idealer og Realiteter er den første samlede fremstilling af dansk udviklingspolitik fra 1945-2005. Redaktionen udgøres af historikerne Carsten Due-Nielsen og Ole Feldbæk samt politologen Nikolaj Petersen, der ligeledes stod bag serien *Dansk Udenrigspolitisk Historie*. Vær-

ket er udarbejdet efter retningslinierne for *Dansk Udenrigspolitisk Historie*, dvs. en forskningsbaseret fremstilling, som sigter på et bredere publikum. Der er i vid udstrækning anvendt arkivalisk materiale, herunder især materiale fra Udenrigsministeriets arkiver, der ellers er underlagt strenge restriktioner, hvad aktindsigt angår.

Selve bogen er bygget op omkring fire kronologiske hovedafsnit – ét for hver af de fire forfattere, hvorimod indledning og de afsluttende kommentarer er forfattet af redaktionen. Hvert af de fire hovedafsnit indledes med en kort skitsering af periodens internationale politiske situation, så læseren får et hurtigt indblik i tidens strømninger. Dette må siges at være en fornuftig disposition, eftersom der er en nøje sammenhæng mellem dansk udviklingspolitik, dansk udenrigspolitik samt international politik. Med situationen på den internationale scene kort skitseret, rettes fokus dernæst mod udviklingen på det nationale plan, hvor der belyses en lang række af faktorer, der havde indflydelse på dansk udviklingspolitik. Hvert af hovedafsnittene afsluttes med et kort resumé af de vigtigste betragtninger og slutninger.

Overskueligt layout

At *Idealer og Realiteter* ikke kun er forbeholdt en akademisk læserskare, men derimod sigter mod et "bredere publikum" ses tydeligt. Sproget er let forståeligt og der gives gode forklaringer og definitioner på de introducerede begreber og termer. Tydeligst ses det imidlertid på selve layoutet. Her har man valgt en opsætning med to spalter, mange (korte) kapitler, som yderligere inddeles med en lang række underafsnit, der sjældent strækker sig over flere sider. Hertil kommer et omfattende illustrationsmateriale med hele 106 billeder, der fortrinsvis viser personer eller udviklingsprojekter. Illustrationer er, når de bruges med omhu, et effektivt middel, der kan være med til at understrege pointerne i de skrevne ord. Dog bliver det trivielt, når man bliver præsenteret for den ene embedsmand eller politiker efter den anden, som i mere eller mindre udstrækning har været involveret i dansk eller international udviklingspolitik. Her kunne man godt have ønsket sig, at forlaget havde vist lidt mere tilbageholdenhed. Hvorvidt man bryder sig om det overordnede layout må være en smagssag. Personligt fandt jeg spalterne, de mange kapitler, underafsnit og billeder lettere irriterende, da de synes at hæmme bogens "flow". Hr. og fru Danmark vil derimod givetvis sætte stor pris på at blive taget ved hån-

den og ført sikkert og trygt gennem samtlige af bogens 583 sider.

Spiren til dansk udviklingspolitik 1945-1962

Bogens første hovedafsnit er skrevet af Sune Kaur-Pedersen, fuldmægtig i Forskningsstyrelsen. Da grundlaget for dansk udviklingspolitik først blev skabt i 1962 med Folketingets vedtagelse af *Lov om Danmarks tekniske samarbejde med udviklingslandene*, fokuseres der på den danske hjælpeindsats før da. Indtil 1950'erne havde der primært været tale om dansk efterkrigshjælp, der fortrinsvist var forbeholdt det slesvigske område samt vore nordiske broderlande. Hjælpen udsprang oftest fra privat initiativ gennem organisationer som Røde Kors og Mellemfolkeligt Samvirke, om end det økonomiske aspekt i vid udstrækning var statsligt finansieret.

I 1949 oprettede FN EPTA (*Expanded Programme for Technical Assistance*), et internationalt organ, hvorigennem deltagerlandene på frivillig basis kunne yde finansielle midler, der skulle anvendes til at yde udviklingslandene "teknisk bistand". I forlængelse heraf oprettede Danmark i 1951 "Regeringsudvalget for teknisk bistand", hvilket medførte to overordnede ændringer i forhold til den tidligere praksis. For det første afløstes efterkrigstidshjælpen til fordel for decideret udviklingsbistand til lande i Den Tredje Verden, og for det andet var det nu staten og ikke de private organisationer, der blev primus motor i hjælpe- og udviklingsarbejdet. Der var fortrinsvis tale om *multilateral* hjælp, hvor donationer primært kanaliseredes til EPTA. Fra dansk side havde man dog indført foranstaltninger, der betød, at donationerne fortrinsvis blev kanaliseret tilbage til landet, og motiverne bag den danske tekniske bistand var ikke just altruistiske. Udviklingsbistanden tjente derimod en række øvrige formål, såsom styrkelse af danske eksportmuligheder, international profilering af Danmark samt en styrkelse af FN som international organisation.

Det bilaterale program i støbeskeen 1962-1975

Bogens andet hovedafsnit er skrevet af Jan Pedersen, lektor ved Saxo-instituttet, Københavns Universitet. Årene 1962-1975 kan med rette karakteriseres som dansk udviklingspolitikks formative periode. Det var i disse år, hovedparten af principperne for den danske udviklingspolitik blev formuleret og den politiske og forvaltningsmæssige grundstruktur etableret med oprettelsen af Styrelsen for teknisk samarbejde med udviklingslandene samt DANIDA.

Afsnittets omdrejningspunkt er, som det også kan udledes af overskriften, den bilaterale udviklingsbistand, der fik sin begyndelse med vedtagelsen af *Lov om Danmarks tekniske samarbejde med udviklingslandene* i 1962. Der opstod hurtigt en dansk praksis, hvor man fordelte udviklingsmidlerne 50/50 mellem hhv. multilateral og bilateral udviklingsbistand. Den multilaterale bistand sikrede både dansk opbakning til FN som organisation samt imødekommen af udviklingslandenes krav om en mere neutral udviklingsbistand. Den bilaterale ud-

viklingsbistand var derimod knap så neutral, men tjente snarere til at varetage en lang række forskellige danske interesser – spændende fra behovet for en dansk folkelig opbakning til udviklingspolitikken til sikring af erhvervsøkonomiske interesser.

Afsnittets øvrige analyser spænder bredt og omfatter bl.a. folketingsdebatter og regeringspartiers holdninger omkring udviklingspolitiske mål, den danske befolknings opfattelse og opbakning til udviklingspolitikken, udviklingsforskningens betydning samt interesseorganisationer og erhvervslivets indflydelse. Endelig analyseres også motiverne bag den danske udviklingspraksis, den såkaldte "fattigdomsorientering", der foreskrev, at hjælpen skulle koncentreres omkring de fattigste lande og i særdeleshed til projekter, der kom de fattigste befolkningsdele til gavn. I sandhed et nobelt og altruistisk motiv vil de fleste nok mene – og hvis man gerne vil holde fast i den overbevisning, bør man nok springe denne del af bogen over.

Stabilitet og turbulens: Udviklingspolitikken 1975-1989

I bogens tredje del, der er skrevet af Torsten Borring Olesen, professor ved Institut for Historie og Områdestudier, Århus Universitet, fokuseres især på periodens økonomiske og politiske forandringer, der udfordrede den hidtidige danske udviklingspraksis.

Det drejede sig bl.a. om 1970'ernes økonomiske recession, der ramte hårdt blandt donorlandene såvel som udviklingslandene. Da sidstnævnte landegruppe i 1974 fremsatte krav om etableringen af *En ny Økonomisk Verdensorden* (NØV), der bl.a. indebar omstrukturering af verdenshandlen til fordel for udviklingslandene, var man fra dansk side splittet mellem ønsket om international solidaritet kontra egne nationaløkonomiske interesser. Resultatet var en vag dansk opbakning til *principperne* i NØV, og lettelsen var derfor stor, da den internationale udviklingsdiskurs ændredes i 1980'erne. Fra troen på, at udviklingslandenes problemer kunne løses gennem NØV, blev én af 1980'ernes dominerende tanker derimod, at problemerne skyldes interne strukturfejl i udviklingslandene. Nøglebegreber som konditionalitet og strukturtilpasning blev derfor set som vejen frem. Det betød, at Danmark, der ikke havde tradition for at stille store krav til, hvorledes udviklingslandene skulle administrere hjælpen, nu skulle gøre den betinget af, at modtagerlandet anvendte den i forbindelse med omfattende reformtiltag.

Foregangslandet under forandring 1989-2005

Bogens fjerde og sidste afsnit er skrevet af Christian Friis Bach, international chef i Folkekirkens Nødhjælp. De centrale elementer i dette afsnit, er de *kvalitative* såvel som *kvantitative* forandringer, der prægede den danske udviklingspolitik.

Tidligt i perioden indførtes bl.a. en række nye principper for, hvorledes udviklingspolitikken skulle formes. Begreber som miljøhensyn, bæredygtig udvikling,

overholdelse af menneskerettighederne, "good governance" samt demokrati, blev nu centrale, når der skulle besluttes, hvilke lande og projekter, der skulle ydes dansk udviklingsbistand. På den kvantitative front steg bevillingerne i perioden og toppede i 1992, hvor de udgjorde 1 % af BNI.

2001 blev på mange måder et skelsættende år for udviklingspolitikken. Terrorangrebet d. 11. september og det danske regeringsskifte senere på året satte således sine præg på udviklingspolitikken, der nu i langt højere grad blev tilknyttet den øvrige udenrigs- og sikkerhedspolitik. Indenrigspolitisk skete der en kobling mellem udviklingspolitikken og udlændingepolitikken, og det blev besluttet at fastfryse udviklingsbevillingerne, der fra 2001 til 2005 faldt fra 1 % til 0,8 % af BNI. I 2005 valgte man at fastfryse bevillingerne på denne procentsats, hvilket medførte, at den danske udviklingsbistand – målt i absolutte tal – igen var stigende.

Et kærkomment værk

For den, der gerne vil vide mere om dansk udviklingspolitik, er der tale om et særdeles kærkomment værk, hvor man får en enestående mulighed for at få indblik i de mange – og ofte modstridende – idealer, motiver og faktorer der prægede den danske udviklingspolitik i perioden.

Det er spændende og til tider meget overraskende læsning, men det er ærgerligt, at bogen ikke i højere grad inddrager endnu en væsentlig dimension af dansk udviklingspolitik, nemlig spørgsmålet om udviklingsbistandens effekter. I bogen begrundes denne begrænsning bl.a. med, at der er mange vanskeligheder forbundet med sådan en undersøgelse, der desuden ville kræve omfattende feltstudier i de enkelte udviklingslande. For den, der gerne vil vide mere omkring denne dimension af dansk udviklingspolitik, kan der bl.a. henvises til Martin Paldams bog *Dansk U-landshjælp. Altruismens politiske økonomi*.

Jesper Sigh er cand. mag. i historie og exam. oecon.