

Danmark og ulandsbistanden: Fra #1 til #2

Af Gorm Rye Olsen, Institut for Internationale Studier



DANSK BISTANDSPOLITIK I HØJ SØGANG

Med Fogh-Rasmussen regeringens første finanslov (2002) kom bistandspolitikken pludselig på den politiske dagsorden. Bistandspolitikken havde på daværende tidspunkt nærmest været forsvundet som politisk stridspunkt i en periode på næsten 10 år. Det skyldes flere forhold.

I 1992 nåede Danmark verdensrekorden i bistand målt i forhold til BNI. Med 1 pct. af BNI i udviklingsbistand var Danmark i en klase for sig i international henseende. Beslutningen om at sætte bistanden gradvist op til 1 procent blev truffet i 1985 under den daværende Schlüter-Ellemann regering. På trods af sin indædte modstand mod en så stor bistandsprocent valgte regeringen at administrere beslutningen. Derved kom bistandspolitikken i øvrigt til at bidrage til cementering af den nye parlamentariske praksis, som blev indledt under Poul Schlüters regering. Den gik ud på, at regeringen accepterede at komme i mindretal på et bestemt politik-område – og alligevel at administrere den pågældende politik.

DEBATTEN KVÆLES

Samtidig med at den ene procent blev nået kom en ny socialdemokratisk ledet regering til magten i 1992, og dermed gled bistandspolitikken langsomt i baggrund som et politisk kontroversielt spørgsmål. Selvom bistanden målt i kroner og ører fortsatte med at stige igennem 1990erne i kraft af den fortsatte økonomiske vækst, skete der støt og sikkert en afpolitisering af emnet. Det kan blandt andet tilskrives den daværende socialdemokratiske

bistandsminister Poul Nielson, som benyttede en særlig debatteknik, der dræbte enhver kritisk røst. Teknikken bestod på den ene side i at gøre opmærksom på, at en eventuel kritiker ikke vidste, hvad vedkommende talte om. På den anden side blev potentiel kritik og debat afvist med, at nok erkendte ministeren, at der havde været et problem. Men det havde man for længst faget fat på i Danida - og det betød, at virkeligheden så helt anderledes ud, end kritikeren hævdede.

Debatformen cementerede tendensen til at gøre bistandspolitik til en sag for eksperter. Kun folk med indsigt og erfaring kunne og burde følgelig udtale sig om sådanne sager. Denne 'ekspert-gørelse' af bistandspolitikken havde desuden god klangbund hos de få personer og organisationer, der er involveret i fastlæggelsen af politikken.

DET NATIONALE POLITIK-FÆLLESKAB

Over årene har der udviklet sig et særligt politik-fællesskab omkring dansk bistandspolitik. Det er kendetegnet ved, at dets medlemmer med tiden har udviklet en fælles forståelse af, hvad de centrale problemer er. Medlemmerne har desuden udviklet en betydelig grad af enighed om hvilke løsninger, der er behov for i relation til de identificerede problemer. I hvert fald har den udstrakte konsensus indebåret, at det igennem 1990erne på det nærmeste blev umuligt at stille spørgsmålstejn ved det gode og fornuftige i at give bistand i det hele taget og ved den store danske bistandsprocent i særdeleshed. Det gjaldt både for NGOerne og for de store private virksomheder - og her ikke mindst konsulentfirmaerne, der tjente store penge på den rundhændede bistandspolitik. Forbrødringen blev ydermere hjulpet på vej af, at få eller ingen folketingspolitikere var nævneværdigt engagerede i

bistandspolitikken. Af samme grund fik de fleste folketingsdebatter om dansk bistand gennem 1990erne på det nærmeste karakter af rituelle handlinger, der markerede uenighed, men som ikke desto mindre endte i bred enighed om de overordnede policy-linier, der var udarbejdet af Udenrigsministeriets bistandsafdeling, Danida.

Som et sidste element i afpolitiseringen bør det nævnes, at der var forholdsvis få skandaler i dansk bistandspolitik – hvilket på sin vis kan siges at være bemærkelsesværdigt i og med, budgetterne blev ved med at stige igennem 1990erne. Fraværet af åbenlyse problemer og skandaler i bistandspolitikken skal i høj grad forklares med, at bistandsforvaltningen var i stand til at administrere de voksende midler uden at løbe ind i nævneværdige problemer.

FOGH FLYTTER PENGENE HJEM

Men alt det ændrede sig med et slag, da Fogh Rasmussen regeringen foreslog - og fik vedtaget - en finanslov, der indebar, at besparelser på 1.5 mia. danske kroner på bistandsbudgettet skulle overføres til sygehusene for at nedbringe ventelisterne for diverse operationer. Nedskæringen svarede til, at ca. 10 procent af bistandsbudgettet blev fjernet fra den ene dag til den anden. Besparelserne blev konkret gennemført ved, at tre såkaldte hovedsamarbejdslande for dansk bistand blev fjernet som modtagere af udviklingsstøtte. Det gjaldt Zimbabwe, Malawi og Eritrea. Dertil kom besparelser på budgetterne for en lang række af de øvrige modtagerlande som Vietnam, Bangladesh, Uganda, Burkina Faso, Nepal, Kenya og Mozambique m.fl.

Den officielle begrundelse for nedskæringerne i landeprogrammerne var under en bred vifte manglen på 'god regeringsførelse' og her især manglen på demokrati og respekt for menneskerettighederne. Hertil kom at der også skete nedskæring i overførslerne til en række organisationer i FN-systemet. Det gik særlig hårdt ud over UNDP, som blev kritiseret for at være alt

for langsom i gennemførelsen af de nødvendige administrative reformer. Endelig var det bemærkelsesværdigt, at Danmarks støtte til miljøformål blev beskåret særdeles kraftigt.

Som forventet kom der en række særdeles kritiske angreb på regeringen for de drastiske nedskæringer. Mellempolkeligt Samvirke kritiserede regeringen for 'globalt snæversyn', og for at fjerne Danmark fra positionen som en ledende bistandsdonor. Under folketingsdebatten om finansloven kritiserede SF's Margrethe Auken regeringen for at gøre Danmark til 'et skræmmebillede', hvor landet tidligere havde været 'et forbillede'. Og i det hele taget mente fru Auken, at regeringens nedskæringspolitik var både 'hjernedød' og 'herteløs'.

Den pludselige politisering af dansk bistandspolitik, som regeringens nedskæringspolitik har afstedkommet, rejser en række spørgsmål. Er det eksempelvis rigtigt som Margrethe Auken hævder, at Danmark nu er et skræmmebillede for det internationale bistandsmiljø? Og har landets rutsjetur som absolut førende for så vidt angår størrelsen af bistand/BNI haft negative konsekvenser for Danmarks internationale anseelse og internationale indflydelse? Begge spørgsmål kan besvares ved at se nærmere på udviklingen i det internationale bistandsregime og sammenligne den med udvikling i dansk bistandspolitik.

DET INTERNATIONALE BISTANDSREGIME

Starter vi med nedskæringerne i budgettet betyder de, at Danmark fra år 2003 rykker ned på en andenplads efter Norge målt i forhold til bistand/BNI. Derudover er der mest grund til at notere sig at ved at gennemføre reduktionerne i bistanden, har Danmark efter små 10 år bragt sig på linie med alle andre bistandsgivere. Siden 1992/93 har alle donorer skåret i deres budgetter til bistandsformål - altså lige bortset fra Danmark frem til 2002.

På den anden side har terrorangrebene på World Trade Centre og Pentagon den 11. september 2001

givet fornyet fokus på bistandspolitikken som et blandt flere instrumenter i den internationale kamp mod terrorismen. I hvert fald bredte der sig i kølvandet på 11. september en holdning, der hævdede, at bistand er et vigtigt instrument i international krisestyring og til 'global governance'. EU-landene bekræftede således allerede i februar 2002, at de var rede til at hæve deres bistand, så den i år 2006 ville nå op på mindst 0,33 procent af deres respektive BNI'er. Europæerne gentog løftet under den globale konference 'Finansiering af udvikling', der fandt sted i Monterrey i Mexico i marts samme år.

I Monterrey blev EU landene på det nærmeste overhalet indenom af George Bush, som lovede, at USA ville hæve sit bistandsbudget med ikke mindre end 50 procent over de kommende tre år. I den forbindelse skal det dog nævnes, at USA's bistand/BNI er den absolut laveste i verden nemlig 0,1 procent. Og det skal også noteres, at bistanden kun vil komme til udbetaling, hvis u-landene indfrier en række betingelser, som USA stiller.

Samlet ser det ud til, at Danmark langt om længe er kommet på linie med de øvrige donorer. På den anden side har så godt som alle bistandsgivere lovet at hæve deres i forvejen meget lave bistand. Til det sidste punkt skal det dog siges, at inden for international bistandspolitik har der traditionelt været endog meget langt mellem hvad, der loves på internationale konferencer og hvad, der rent faktisk sker efterfølgende. Meget tyder på, at det samme mønster vil gentage sig med løfterne om at hæve bistanden. Jo længere vi kommer fra 11. september, desto mere usandsynligt bliver det, at løfterne bliver indfriet.

AFRIKA OG MANGLEN PÅ GOD REGERINGSFØRELSE

Danmark er også på linie med de fremherskende tendenser i den internationale bistandspolitik for så vidt, at de danske besparelser især har ramt landene i Afrika syd for Sahara. Mens EU-landene i 1988/89 i gennemsnit allokerede 2/3 af deres samlede

bistand til Afrika syd for Sahara, var andelen faldet til ¼ i år 2000. Sagt på en anden måde modtog regionen i år 2000 mindre end halvdelen af de relative bistandsoverførsler fra EU, som man modtog 10 år tidligere.

Den faldende bistand til især Afrika syd for Sahara synes i høj grad at skulle forklares med en generelt voksende skepsis over for bistandens virkninger i Afrika. Sådanne skeptiske holdninger synes at kunne identificeres hos en lang række centrale beslutningstagere i så godt som alle donorlande. Interessant nok har det ikke været tilfældet i Danmark! I hvert fald ikke før den nye regering kom til magten i november 2001.

Det er karakteristisk for den nye regerings bistandspolitik, at den i hvert fald officielt lagde betydelig vægt på, at lande, der modtager dansk bistand, skal leve op til kravene om demokrati, overholdelse af menneskerettigheder og regler om 'god regeringsførelse'. Netop fraværet af disse idealer blev brugt til at begrunde fjernelsen af Malawi, Zimbabwe og Eritrea som hovedmodtagere af dansk bistand. Det var ligeledes sådanne argumenter, der blev brugt til at begrunde reduktionen i overførslerne til de fleste andre modtagere af dansk bistand.

I forhold til de internationale tendenser er den danske udvikling interessant. På den ene side har alle donorer siden Berlin-murens fald været enige om, at demokrati og overholdelse af menneskerettigheder var centrale forudsætninger for at modtage udviklingsbistand. På den anden side har der ikke på nogen måde været alvorlige forsøg på at implementere principperne i praksis. Alle mulige hensyn har i den konkrete situation vist sig at være mere afgørende end de smukke principper.

Ved at slå på fraværet af god regeringsførelse som begrundelse kunne det se ud som om, Danmark vil til at føle en mere konsekvent linie på dette punkt. Det er dog næppe tilfældet. I hvert fald er der ingen tydelige forskelle mellem de lande, der helt fjernes fra dansk bistandspolitik og de, der får skåret bistanden mere eller mindre ned.

En tilsvarende selvmodsigende politik kan identificeres i forbindelse med den nye regerings holdning til den multilaterale bistand. I lighed med de generelle internationale tendenser skærer man ned på overførslerne til FN-systemet, mens Verdensbanken friholdes. Samtidig er det mere end bemærkelsesværdigt, at regeringen undlader at skære i overførslerne til EU's bistandssystem. Ikke alene en uafhængig konsulentundersøgelse men også bistandskommissær Poul Nilsson erkender, at EU's bistandssystem mildt sagt har været og fortsat er påfaldende ineffektivt.

NÆROMRÅDE-STRATEGIEN

Endelig bør det nævnes, at regeringen er kommet med et nyt bistandsudspil i tilknytning til finansloven for 2003. Det drejer sig om forslag til en såkaldt 'nærområde strategi'. Den allokterer 100 millioner kroner til at imødegå de humanitære problemer, der er opstået som følge af, at store flygtningestrømme slår sig ned i områder i nærheden af krigszoner. Officielt skal en stor del af pengene gå til at lindre de umiddelbare humanitære lidelser. Dernæst skal der anvendes penge til at gøre det muligt for de flygtede at skabe et nyt liv enten i deres oprindelige land eller i nærområdet.

Kritikere af forslaget peger på, at målet reelt er at forhindre migration af fattige og uuddannede mennesker fra konfliktfildte områder til Europa. På trods af at det måtte være den centrale motivering for forslaget, må det samtidig erkendes, at udspillet er udtryk for kreativ nytænkning, da det konkret sammenkæder humanitær indsats, udvikling og migration. På samme tid er udspillet fra regeringen i mange henseender i overensstemmelse med de herskende internationale tendenser. Først og fremmest har spørgsmålet om migration fra fattige lande til EU længe været højt placeret på den europæiske dagsorden. Det kom konkret til udtryk under EU topmødet i Sevilla i juni 2002, hvor der var særdeles skrappe forslag fremme med henblik på at bremse migrationen. Fokuseringen på konflikt og konfliktforebyggelse har ligeledes været på den europæiske udenrigspolitiske dagsorden siden den

kolde krigs afslutning. Endelig anses humanitære indsatser for at være indiskutable, hvis man kan påvise et tydeligt og objektivi behov.

SKRÆMMEBILLEDE OG INDFLYDELSE

Der tegner sig et ret klart billede af, at dansk bistandspolitik hverken før og heller ikke efter den nye regering kom til magten adskiller sig markant fra de øvrige landes politik på dette område. På ét punkt adskiller dansk bistandspolitik sig dog nu som før år 2002, og det er i kraft af den relativt høje bistand i forhold til BNI. Alene på den baggrund må man afvise Margrethe Aukens påstand om, at Danmark er et bistandspolitisk skræmmebillede. Nu som før er Danmark et fyrtårn, hvad angår den relative størrelse af bistanden. Konklusionen forudsætter dog, at bistandsprocenten ikke sænkes alt for langt under de nuværende 0,8-0,9 procent.

Det er straks mere vanskeligt at afgøre, hvorvidt Danmarks anseelse og indflydelse er påvirket i negativ retning som følge af den nye regerings nedskæringspolitik. Det synes sandsynligt, at det er forholdsvis betydningsløst, hvad Danmark foretager sig. I hvert fald fik vores forbilledligt høje bistandsprocent ikke nogen nævneværdig afsmitningseffekt på de øvrige donorer! Det vil derfor næppe få større betydning, når Danmark sætter sin bistand ned.

Men hvad så med de øvrige emner? Her tyder det på, at Danmark ikke adskiller sig nævneværdigt fra den politik, de øvrige donorer fører på disse felter. Det kan så betyde én ud af to ting: Enten kan det betyde, at Danmark følger de fremherskende internationale strømme eller også kan det betyde, at Danmark i en række henseender har påvirket de øvrige landes politik, så de i højere grad ligner vores. Fordi politikformulering i bistandspolitik i så høj grad er et internationalt anliggende, vil det formodentlig i mange henseender være umuligt at afgøre uenigheden mellem de to fortolkninger.

Der kan dog nævnes en række punkter, hvor Danmark er inspireret af de internationale

strømninger og har omlagt sin politik i overensstemmelse hermed. Det gælder eksempelvis introduktionen af sektor-program bistanden i 1994. Som eksempler på dansk indflydelse på den internationale bistandspolitik kan der på den anden side henvises til fattigdomsmålsætningens centrale placering i dagens internationale bistandspolitik.

På grundlag af kun et års erfaring med den nye regerings bistandspolitik er det i hvert fald umuligt at udsige noget som helst om, hvorvidt Danmarks internationale anseelse og indflydelse er reduceret. Det er dog næppe sandsynligt.

På den anden side er det klart, at der er en grænse for hvor langt, et lille land som Danmark kan skære

i sin bistand, uden det påvirker indflydelsesmulighederne. Men inden man konkluderer for håndfast på dette spørgsmål, skal det nævnes, at der jo også er andre instrumenter til at sikre dansk indflydelse på den internationale bistandspolitik. I den forbindelse har Danida altid fremhævet værdien af at være velforberedt og have sat sig grundigt ind i substansen af sagerne, før man går til internationale forhandlinger og møder. Den vurdering gælder utvivlsomt fortsat. Og der er ikke noget, der tyder på, at Danida skulle have opgivet at bruge dette instrument.

Korrekturretet og nylayoutet 31/3 2008