

Strategi for Fremtiden? Grønland mellem udvikling og uafhængighed

En analyse af OECD-rapporten “Strategy for the Future”, økonomisk udviklingsdiskurs og Grønlands kamp for økonomisk uafhængighed af Danmark

Af:
Rasmus Skov Andersen
Historie
dxb528@alumni.ku.dk



ABSTRACT: Denne artikel undersøger OECD-rapporten ”Strategy for the Future” fra 1999 på baggrund af kritiske læsninger af økonomiske udviklingsdiskurser. Artiklen argumenterer for at Grønland bruger udviklingsdiskursen til at positionere sig mere selvstændigt internationalt, i et forsøg på at distancere sig fra sin tidligere kolonimagt, Danmark. Hermed anvendes udviklingsdiskursen – som ellers fremstilles monolitisk og hegemonisk i den kritiske udviklingslitteratur – som en platform, hvorfra forskellige handlingsmuligheder opstår. Artiklen demonstrerer således endnu en af de mangfoldige måder, hvorpå postkolonial agens manifesteres på, samtidig med at den bidrager til forskningslitteraturen om Grønland gennem en historisering af OECD-rapporten og ved at vise endnu en front for Grønlands internationale engagement.

NØGLEORD: Grønland, Post-Development Theory, Økonomisk Udvikling, OECD, Uafhængighed

August 2020



Introduktion

I 1999 fejrede Grønland 20-året for indførelsen af Hjemmestyret. Som en del af jubilæumsmarkeringen kommissionerede Landsstyret en gennemgående analyse af Grønlands økonomi, foretaget af den indflydelsesrige økonomiske organisation OECD. Baggrunden for rapporten var et grønlandsk ønske om at udvikle sig mere økonomisk uafhængigt og for at opnå dette mål, anbefalede OECD gennemgående strukturreformer af den grønlandske økonomi. Anbefalingerne tilrådte bl.a. en mindskelse af den offentlige sektor, en styrkelse af det private erhvervsliv og fremmelse af entreprenørkultur, samt en større åbning af økonomien over for verdensmarkedet.

Den udviklingsøkonomiske viden som OECD-rapporten er udtryk for er af kritisk udviklingslitteratur og postkoloniale teoretikere blevet knyttet til fremkomsten af en ny form for primært økonomisk og normativ dominans af tidligere koloniserede områder, som dog ikke desto mindre anses som diskursivt tæt knyttet til koloniale rationaliteter og forestillinger (Escobar 1995; Rahnema & Bawtree 1997; Sachs 1992; Prakash 1990; Cohn 1996). I denne litteratur argumenteres der for en væsentlig kontinuitet mellem en kolonial diskurs og afkoloniseringens økonomiske udviklingsdiskurs. Det er denne artikels argument, at OECD-rapporten i vid udstrækning følger denne postkoloniale udviklingsdiskurs' form, men at rapporten reelt bliver anvendt som et redskab i en langstrakt grønlandsk selvstændighedskamp – i denne kontekst kampen for en frigørelse af landets økonomiske afhængighed af dets tidligere kolonimagt, Danmark.

Således er formålet med denne artikel at undersøge det tilsyneladende paradoksale forhold mellem en økonomisk udviklingsdiskurs med koloniale rødder og en tidligere kolonis kamp for økonomisk uafhængighed og i sidste ende fuldstændig selvstændighed. Dette paradoksale forhold vil give anledning til at udfordre den hegemoniske position som udviklingskomplekset tildeles i store dele af den kritiske udviklingslitteratur, ved at identificere måder, hvorpå tidligere koloniserede områder aktivt kan anvende udviklingsdiskursens repræsentationer på uforudsete måder. Jeg argumenterer i artiklen for, at Grønland bruger OECD-rapporten som en platform til at positionere sig mere selvstændigt internationalt ved at vise reformvillighed og modenhed til

at udvikle sig efter den ortodokse økonomiske skabelon. I sidste ende stiller jeg dog også spørgsmålstejn ved det konkrete handlingsrum som opstår i gråzonen mellem afhængighed og selvstændighed, som Grønland navigerer i.

Artiklen bidrager hermed til forskningslitteraturen om Grønland, ved at udfolde endnu en af de måder, hvorpå Grønland forsøger at positionere sig mere selvstændigt internationalt og dermed forsøger at udvikle sig uafhængigt af den tidligere kolonimagt, Danmark. Ligeledes bidrager artiklen til forskningen ved at historisere OECD-rapporten, som ellers meget sjældent er blevet omtalt i Grønlandslitteraturen. Artiklen illustrerer således en af de mangfoldige måder, hvorpå postkolonial agens kan manifestere sig, men vil også afsluttende problematisere denne form for agens som primært et spørgsmål om navigering i et geopolitisk miljø, der er formet af magtkampe mellem større nationer.

Artiklen er opdelt i tre hovedområder; en kritisk litteraturgennemgang, som indeholder de væsentligste teoretiske forudsætninger for undersøgelsen. Her vil jeg lave en kritisk gennemgang af Post-Development Theory (PDT), som er den skole, der mest indgående har beskæftiget sig med udvikling som et kritisk objekt. I min gennemgang vil jeg bl.a. understrege kontinuiteten mellem koloniale magtformer og postkoloniale udviklingsdiskurser, samtidig med at jeg vil påpege centrale teoretiske problematikker i litteraturen.

Disse positioner vil danne udgangspunkt for min analyse af OECD-rapporten som eksempel på en dogmatisk udviklingsdiskurs. I denne analyse vil jeg argumentere for, at OECD-rapporten, på baggrund af dens selvrefererende analysemetode og dens økonomiske rationalitet, fremstiller Grønland som tilbagestående og underudviklet - særligt på baggrund af Grønlands store offentlige sektor. Desuden vil jeg argumentere for, at rapporten udelader og negligerer centrale historiske, geografiske og demografiske forudsætninger for Grønlands økonomiske struktur, med det formål at få Grønland til at passe ind i en økonomividenskabelig skabelon. Herfra vil jeg på baggrund af den grønlandske omtale af rapporten og Grønlands position i gråzonen mellem suverænitet og afhængighed illustrere, hvordan Grønland aktivt og kreativt bruger den ellers dogmatiske udviklingsdiskurs i et forsøg på at distancere sig fra Danmark og positionere sig mere selvstændigt internationalt. Afsluttende vil jeg konkludere og problematisere artiklens hovedresultater.

Udviklingsdiskurs: Post-Development Theory

I Post Development Theory (PDT) tager det moderne udviklingsapparat form af en eurocentrisk diskurs, en form for kulturel og økonomisk imperialisme, der i vid udstrækning opererer med de samme rationaler som den direkte politiske imperialisme under kolonitiden (Peet & Harwick 2015; Rahnema with Bawtree 1997; Sachs 2010). En af de første PDT-teoretikere, Arturo Escobar, kalder således "udvikling" for "the last and failed attempt to complete the Enlightenment in Asia, Africa, and Latin America." (Escobar 1995: 221). Den væsentligste diskursive kontinuitet mellem den politiske kolonialisme og det postkoloniale udviklingsapparat består i centrale forestillinger omkring vestlig modernitet, som indeholder et væld af universalistiske idealer omkring rationalitet, videnskab, objektivitet, fremgang osv. Disse idealer er i høj grad indlejret i moderne vestlige socialvidenskaber, herunder særligt udviklingsøkonomien, som opstår i efterkrigstiden, som et forsøg på at skabe viden om de nyligt afkoloniserede områders økonomiske strukturer og institutioner med det klare formål at modernisere og transformere dem efter vestligt forbillede (Prakash 1990: 393-94).

Det er på denne baggrund, at PDT udfolder en kraftig kritik af idéen om "udvikling", der bliver anklaget for at konstruere og subjektivere den Tredje Verden for vestlig økonomisk intervention. Et centralt element i teorien er, at den Tredje Verden som sådan ikke eksister, men er en konstruktion, en "opfindelse", som bliver etableret af udviklingsdiskursen. Det er herigennem at nyligt afkoloniserede nationer opstår som "underudviklede" områder, som objekter for intervention, der skal transformeres og reformeres gennem vestlig udviklingsøkonomi. Således opfattes udviklingsdiskursen som et selvrefererende apparat, der gennem "grid of observation, modes of inquiry and registration of problems, and forms of interventions" skaber "a space defined not so much by the ensemble of objects with which it dealt but by a set of relations and discursive practice that systematically produced interrelated objects, concepts, theories, strategies, and the like." (Escobar: 42).

Fuldstændig central i dette "apparat" står udviklingsøkonomien og økonomisk teori generelt, der af Escobar anses som et kulturelt produktionssystem, hvorigennem subjekter og sociale ordner produceres og ranglistes (Ibid: 59). Idéen om den underudviklede økonomi er funderet på økonomiske teorier om vækst og således særlige "stadier", der betegner forskellige udviklingstrin. På denne udviklingsstige figurerer det kapitalistiske markedssamfund altid som sidste trin, men idéen om vækst etablerer et udviklingspotentiale, hvormed det "underudviklede" land kan aspirere efter og endda nå det sidste stadie forudsat at det simulerer og tilegner sig de

”udviklede” landes model (Escobar: 38). Det er netop dette udviklingspotentiale, der faciliterer nødvendigheden for vestlig ekspertise og intervention i den ”underudviklede” økonomi

Det er et centralt argument i PDT at disse udviklingsøkonomiske modeller udviser partikulære livsformer, historiske strukturer og sociale relationer og omformer dem til barrierer og udfordringer, der står i vejen for udvikling. I dette teknisk-instrumentelle blik transformeres historiske forudsætninger og alternative politiske, sociale og kulturelle målestokke og organisationsformer til ”udfordringer” og ”problematikker”, noget der samles under hovedkategorien ”tradition” eller ”traditionel” (Escobar 1995: 75). Da området for intervention altid fortolkes i et teknisk, instrumentelt økonomisk sprog, ses underudvikling og fattigdom som en historisk retardering og som en isolation i forhold til den moderne verden, og således ikke som et resultat af særlige politiske, historiske, klimatiske eller kulturelle forudsætninger. Ligesom Escobar argumenterer antropologen James Ferguson for, at udviklingsdiskursen fungerer som et ”interpretive grid”, hvor ”images of the ragged poor of Asia thus becomes legible as marks of a stage of development” (Ferguson 1990: xiii). Den teoretiske proces, som omformer et givet område til et ”underudviklet” objekt udfoldes sideløbende med konstitueringen af objektet som et mål for intervention. Udviklingsdiskursen fungerer således som et selvreferende system, der konstruerer dets objekt ud fra dets egne teoretiske præmisser, samtidig med at det udelukker alle forhold, som ikke umiddelbart kan rummes indenfor dets teoretiske konstellation eller dets område for intervention (Ibid.: 73). ”Udvikling” kræver dermed altid elimineringen af de ”traditionelle” barrierer, der står i vejen for fremgang, etableringen af moderne forudsætninger for fremgang og vækst, samt tættere kontakt med den moderne verden gennem inklusion i den moderne verdensøkonomi (Ibid: 56-57). Med Fergusons ord, fungerer udviklingsdiskursen generelt som en ”anti-politics machine”, der depolitiserer både dens objekt og dens egen praksis til fordel for et teknikaliseret og instrumentaliseret sprog og verdensbillede.

OECD har været en af de væsentligste internationale organisationer i skabelsen og udbredelsen af det moderne økonomiske vækstsmål (Schmelzer 2016). I modsætning til Verdensbanken og IMF – som har stået bag de store udviklingshjælpespakker til u-lande siden 1970erne – har OECD opereret mere som et center for systematisering, udvikling, standardisering og indsamling af statistik og data fra udviklingslande (Ibid.: 233; 217-38). OECD har således stået bag

udviklingen af ikke bare mange af de udviklingsøkonomiske teorier og analyser, som har ligget til grund for konkret udviklingshjælp, men også bag vores moderne teorier og måling af økonomisk vækst generelt. Ifølge den tyske historiker Matthias Schmelzer, som har lavet den første store historiske analyse af OECD og deres rolle som udvikler af vores moderne vækstparadigme, har OECD's indflydelse været mere igennem en form for "soft power"; gennem produktion af økonomisk-teoretisk standardisering, diffusion og legitimering af økonomiske normer og ekspertise (Ibid.: 17). I tråd med PDT og postkolonial teori, anser Schmelzer dog ikke økonomisk vækst som et naturligt mål, men som et "result of a very specific ensemble of discourses, economic theory, and statistical standards" (Ibid.: 10). Ligesom PDT og postkolonial teori, forsøger Schmelzer således at afnaturalisere viden og videnskab, ved at påpege dens sociale og kulturelle konstruktion og dens grundantagelsers partikularitet og historicitet. Med direkte inspiration fra postkolonial teori, er Schmelzer's mål en "provincializing" af den økonomiske vækstdiskurs ved at fremvise den som en specifik vestlig konstruktion (Ibid.: 11; se også Zein-Elabdin & Charusheela 2004 for en anden postkolonial kritik af økonomividenskaben).

Som understreget, er dette også formålet med PDT's kritik af udviklingsdiskursen, men, paradoksalt nok, er det også netop på baggrund af dette at PDT – og mere overordnet meget postkolonial teori – er blevet kritiseret for at reproducere den samme dikotomiske opdeling mellem Øst og Vest, Syd og Nord, moderne og traditionelt, som man anklager de koloniale diskurser at operere med (Young 2000; Cooper 2005; Chibber 2013; Brimnes 2004). Hermed videreføres den essentialisme og orientalisme, som PDT ellers forsøger at undgå ved at vise, hvordan det vestlige udviklingsapparats rationaler er en partikulær og kulturel konstruktion (Kiely 1999 & Parfitt 2011). Ifølge den engelske udviklingsforsker Trevor Parfitt skal denne problematik findes i PDT's brug af foucauldianske begreber og metoder på en sådan måde, at de uundgåeligt må konstruere udvikling som en repressiv struktur, der er uigennemtrængelig for menneskelig agens (Parfitt: 453). I PDT's Foucault-inspirerede diskursbegreb optræder udviklingsdiskursen omnipresent, repressiv, disciplinerende og hegemonisk. Dette hegemoniske diskursbegreb er – som foregrebet ovenfor – blevet kritiseret for at operere med en uløselig binaritet mellem magtfuld og magtesløs og, i forlængelse heraf, at operere med et forsimplet forhold mellem struktur og agens, hvor agens i sidste ende bliver teoretisk umulig grund af en overdeterminerende struktur (Parfitt 2011).

Som følgende analyse vil vise, opererer OECD-rapporten om Grønlands økonomi fra 1999 ud fra mange af de præmisser, som PDT understreger i deres analyse og kritik af udviklingsdiskursen. Rapporten opererer med universelle analytiske og teoretiske greb – den er et masseprodukt, der pålægges uden megen hensynstagen til specifikke historiske, sociale eller kulturelle forhold. Når den faktisk forholder sig til sådanne partikulære forhold, optræder disse forhold altid som problematikker og barrierer for implementeringen af de ”nødvendige” reformer. Således vil første del af min analyse argumentere for, at rapporten i vid udstrækning fremstår som et fuldstændig paradigmatisk eksempel på en sådan udviklingsdiskurs som PDT kritiserer. Men, som jeg vil understrege i analysens anden del, er der stor forskel på rapportens form og indhold på den ene side og dens brug på den anden side. Her vil jeg med afsæt i Grønlands position som ”sovereign, but no quite,” påpege, hvordan Grønland tilsyneladende aktivt bruger rapporten som en ”platform” eller et ”signal”, hvormed de kan positionere sig mere selvstændigt både ift. Danmark og resten af det internationale samfund. Således både underbygger og korrigerer min analyse det teoretiske og analytiske apparat som PDF opererer med. På et hovedsagligt diskursivt niveau rammer PDT plet, men udeladelsen af diskursbrug, samt mere materielle og geopolitiske kontekster, leder til et for monolitisk og hegemonisk diskursbegreb, der ikke har blik for den kreative agens, som ”udviklingslande” – i dette tilfælde Grønland – faktisk fremviser.

Strategi for Fremtiden: udvikling og uafhængighed

OECD-rapporten ”Greenland’s Economy: Building a Strategy for the Future” (1999) var ikke første gang OECD engagerede sig i Grønlands økonomiske forhold. I kølvandet på en omfattende likviditetskrise i efteråret 1987 kommissionerede Grønland en økonom fra OECD til at udarbejde procedurer og redskaber til at undgå fremtidige økonomiske kriser. Resultatet blev en konsolidering af tidligere spredte produktions- og salgsvirksomheder i Royal Greenland A/S, som desuden blev pålagt at skulle operere på markedsvilkår og konkurrere på det internationale marked (Gulløv 2017: 383-384).

Både denne begivenhed og OECD-rapporten fra 1999 fylder dog meget lidt i Grønlandslitteraturen. Rapporten figurerer i økonomiske analyser og officielle rapporter af Grønland, men bliver oftest brugt som et neutralt referencepunkt (se bl.a. Lund 2011). Også i antologien *Grønland: Den Arktiske Koloni* (2017) bliver OECD’s engagement i Grønland – som

refereret ovenfor – beskrevet meget neutralt og kortfattet og ikke yderligere problematiseret. Litteratur omkring OECD-rapporten findes primært i et temanummer af det politologiske tidsskrift *Politica* fra 2000, der specifikt forholder sig til rapporten og Grønlands økonomiske problemer og muligheder.

I et indlæg i temanummeret sætter daværende Landsstyremedlem for Økonomi og Handel, Josef Motzfeldt, tydeligt OECD-rapporten i en kontekst af økonomisk uafhængighed og Grønlands kamp for selvstændighed:

Grønlands Hjemmestyre fyldte 20 år sidste år. Netop i 1999 foregik der ligeledes flere begivenheder, som både signalerede hjemmestyrets markering af 20-årsdagen, og at Grønland nu var ved at være moden til at igangsætte en ny kurs mod en større uafhængighed. En uafhængighed som på sigt skal give os mulighed for at få igangsat de sidste skridt mod selvstændighed som nation. (Motzfeldt 2000: 5)

Motzfeldt præsenterer Grønlands økonomiske udvikling som en udvikling frem mod uafhængighed, en udvikling som han inddeler i fem faser, hvor den fjerde – som OECD-rapporten er en del af – kaldes ”strukturfasen”. Denne fase indvarsler en gennemgående omvæltning af Grønlands økonomiske struktur, og har til formål ”at reducere det offentlige engagement i erhvervslivet, reducere erhvervstilskuddene gradvist, skabe større dynamik og flere jobs i den private sektor.” (Ibid: 6). ”Strukturfasen” omtales generelt som en reformstrategi, der skal gøre Grønland ”moden” til den femte fase, ”nemlig arbejdet hen mod økonomisk uafhængighed.” (Ibid: 12). Særligt interessant for nærværende opgave er også, at Motzfeldt påpeger, at de strukturer der skal gøres op med i ”strukturfasen”, i høj grad er nedarvede fra kolonitiden (Ibid: 11). Den store offentlige sektor som dominerer økonomien i Grønland, præsenteres således som noget tilbagestående, noget der tilhører en anden tid, og som er uforeneligt med et økonomisk uafhængigt og selvstændigt Grønland. Således fylder ord og sætninger som ”privatisering”, ”liberalisering”, ”reducering af det offentlige engagement”, ”tiltrækning af private investorer”, ”åbning af økonomien”, og ”sunde markedsmæssige vilkår” meget i Motzfeldts artikel, og han taler sig hermed direkte ind i den retorik der også dominerer selve OECD-rapporten. Hvis vi husker PDT’s pointe om, at udvikling kræver elimineringen af ”traditionelle” barrierer for at kunne opnå fremgang, så er det, der fremstår traditionelt og

tilbagestående i Grønland den ekstensive statslige interventionisme i økonomien; det der i Motzfeldts øjne også udgør Grønlands økonomiske koloniale arv.

I OECD-rapporten ses løsningen på Grønlands økonomiske problemer som en gennemgående omstrukturering og liberalisering af det nuværende økonomiske system:

... a coherent medium-term strategy should be set out, including reform of the uniform price system, reducing the role of the public sector, a privatisation programme, improved competitive structure, deregulation of the housing market and reform of the transfer system. It should be supplemented with regional policy initiatives like strengthening entrepreneurship and development of infrastructure... (Ibid: 9)

Hele OECD's analyse af den grønlandske økonomi fremstår som et standardeksempel på økonomiske politikker for strukturreform, og man er også åbne om, at analysen følger "a standard methodology developed for similar territorial reviews of countries and regions within the OECD," (Ibid: 2) og at "structural policy is the only policy option available in Greenland." (Ibid: 9 & 31). Disse strukturreformer er nødvendige, hvis lavvækst og stigende arbejdsløshed skal undgås i Grønland (Ibid: 9). Vi får generelt optegnet et dystert billede af Grønlands økonomiske fremtid forudsat, at der ikke sker gennemgående strukturreformer, og Grønlands økonomiske uafhængighed afhænger således af gennemførelsen af de anbefalede strukturreformer (Ibid: 37 & 44).

Det paradoksale ved denne meget markedsorienterede reformstrategi er, at det i Grønland, på grund af særlige klimatiske, geografiske og demografiske forudsætninger, "is not possible even to come close to perfect competition," (Ibid: 12) og at "extreme climatic and geographical conditions in Greenland... have necessitated public dominance in the economy" (Ibid: 16 & 7). Men selvom OECD selv leverer forklaringen på Grønlands særlige økonomiske struktur, står man fast på de dogmatiske strukturreformer, retfærdiggjort af at økonomiske strukturer alligevel ikke er naturgivne, og således genstand for forandring og reform: "Neither total employment nor aggregate production in a country are exogenously given or determined by nature. Rather, they are shaped by the structure of the economy and how it is organised. Achieving higher prosperity and increased employment therefore involves continuous efforts to improve the functioning of the economy." (Ibid: 45). Dette er et eksempel på, hvordan økonomien adskilles fra naturen, politikken og det sociale liv, og politiske, geografiske og demografiske problematikker overføres

til problemer for økonomisk styring og rationel planlægning – et element, der som beskevet, er klassisk for udviklingsdiskursen. Det eneste, der forekommer naturgivent, er de nødvendige økonomiske reformer.

I rapporten ser vi generelt en bevægelse fra politiske beslutninger til økonomiske rationaliteter. I forhold til den offentlige sektor i Grønland står det bl.a. i rapporten:

”The size of the public sector is by its very nature a political choice. However, seen from an economic point of view, a big public sector implies there is a risk that public activities crowd out private activities, including enterprise start-ups, and a great risk of unfair competition as the public owned enterprises face a softer budget constraint. Another fundamental problem in an economy dominated by the public sector is a weak competitive pressure leading to inefficient use of resources. In addition, as the economy is small in itself the dominance of the public sector reinforces the diseconomies of scale in the private sector... (Ibid: 37)

Politiske beslutninger, der er taget med hensyn til opnåelsen af forskellige politiske mål og særlige geografiske og demografiske udfordringer underlægges her en økonomisk rationalitet, der delegitimerer disse beslutninger med henvisning til begreber om ”unfair competition”, ”weak competitive pressure”, ”inefficient use of resources”, og ”diseconomies of scale”.

Med henvisning til PDT ser vi, hvordan et analyseobjekts historiske og politiske strukturer sløres af et ”interpretive grid”, – ”an economic point of view” – der skal få Grønland til at passe ind i en på forhånd fastlagt model med dertilhørende standardløsninger. Fergusons argument om, at konstruktionen af underudviklede samfund som et passende teoretisk analyseobjekt er nødvendigt for konstitueringen af objektet som et mål for intervention, ser således ud til at passe glimrende på OECD-rapportens analyse af Grønlands økonomi. Her er det dog ikke fattigdom eller subsistensøkonomi, der konstrueres som en historisk retardering og en ”traditionel” barriere, men en for stor offentlig sektor og statslig indblanding i økonomien, der hæmmer Grønlands effektivitet, produktivitet og vækst. Modernisering er i dette tilfælde altså lig med en fri markedsøkonomi. Vi ser også eksempler på, hvordan de nødvendige økonomiske reformer sidestilles med rationalisering, og at disse modstilles den (irrationelle) offentlige sektor, som står som barriere for udvikling: ”Finally, the public sector is unlikely to be much reduced over

the coming years, although some decrease of public employment cannot be ruled out if privatisation and *rationalisation* get on stream.” (Ibid: 89, tilføjet kursiv).

Rapporten lægger også vægt på behovet for vedholdenhed hos de grønlandske politikere i fastholdelsen af de nødvendige økonomiske reformer, da reformprocessen ellers kunne ”lose momentum and potential investors might have increasing doubt about the government’s intentions/perseverance.” (Ibid: 58). Således problematiserer rapporten generelt grønlandske politikeres tendens til kortsigtede og snævre regionale politikker, og understreger vigtigheden af et større fokus på langsigtede og varige løsninger (Ibid: 37). Landsstyrets beslutning om at samle Grønland i én valgkreds applauderes således også, da grønlandske politikere dermed ikke længere repræsenterer et specifikt lokalmiljø, hvilket giver dem mindre påvirkelige overfor lokale særinteresser. (Ibid: 37 & 9). Det påpeges også, at den nødvendige reformstrategi bliver svær at udføre, da den uformelle samfundsstruktur i Grønland betyder, at grønlandske politikere er let tilgængelige, ”allowing those bearing the adjustment costs to make themselves heard easily.” (Ibid.: 46). Det politiske pres som uundgåeligt vil følge de umiddelbare omkostninger ved strukturreformerne, må således ikke stå i vejen for de mere omfattende omkostninger ved ikke at gennemføre strategien. Vi står således tilbage med en form for ”nødvendighedens politik”, hvor hensyn af nærdemokratisk og lokalpolitisk karakter underlægges det overordnede økonomiske rationale. Alt sammen sker det i et teknisk og neutralt økonomisk sprog, der tilsyneladende er hævet over subjektive og normative vurderinger. Udviklingen af den grønlandske økonomi sættes i forbindelse med nødvendigheden af et overordnet telos af fremgang og modernisering. I de kritiske perspektiver på rapporten sættes dette faktum hovedsagligt i forbindelse med rapportens økonomisk-teoretiske grundantagelser, som ses som eksempel på neoklassisk økonomisk teori og neoliberal politisk-økonomisk ideologi.

Den danske økonom Gorm Winther argumenterer således i ”Nyliberalisme og vidensøkonomi i et grønlandsk perspektiv” for, at der bag rapportens analyse og anbefalinger ligger en række teoretiske grundantagelser, der mere minder om ideologi end om videnskab. Denne ideologi synes at lede til en afvisning af, at der skulle eksistere andre muligheder for økonomisk politik i Grønland, og at den eneste vej således er OECD’s vej (Winther 2000; se også Nielsen 2000). OECD analyserer således Grønland efter en blank økonomisk-ideologisk skabelon, der udskriver

en ”standardiseret medicin, der kan kurere alle økonomiske sygdomme uanset, hvor et samfund måtte være placeret geografisk på kloden.” (Winther 2000: 17-18).

Samme type kritik går igen hos en anden dansk økonom, Jens Kaalhaug Nielsen, i ”Kriterierne for Grønlands økonomiske bæredygtighed – og deres strategiske implikationer”, hvor Nielsen skriver, at OECD i ”deres mekaniske bestræbelse på at bevise deres models universelle gyldighed glemmer... at tage Grønlands specielle historiske og geografiske situation i ed. (Nielsen 2000: 29). I OECD’s gennemgang af forskellige aspekter af Grønlands historie ser vi også, hvordan særlige forhold udelades, særligt forhold knyttet til Grønlands fortid som koloni. I rapporten får vi en fortælling om, hvordan Grønland indtil Anden Verdenskrig ”was a very isolated community with the economy almost entirely based on living resources,” og hvordan Grønland efter 1953, hvor det blev en formel del af Danmark, ”developed rapidly” (OECD 1999: 17). Vi får således en fortælling om, hvordan Grønland, før den dansk-ledte moderniseringsproces, var en isoleret subsistensøkonomi, uden dog at få fortællingen om, hvordan fastholdelsen af denne subsistensøkonomi var en central del af den danske koloniadministrations politik (Rud 2017: 9-28; Gulløv 2017).

Det er muligvis urimeligt at kritisere en økonomisk rapport for ikke at inddrage nuancerede historiske beskrivelser af Grønland, men det væsentlige her er, at denne type betragtninger per definition ikke kan inkluderes i udviklingsdiskursen, da det ligger udenfor dens rationalitet, dens sprog og dens ekspertise.

Det store spørgsmål er derfor, hvorfor Grønland lader en organisation, som repræsenterer en udviklingsdiskurs, der kritiseres af PDT og postkoloniale teoretikere for at have koloniale rødder? Hvilken motivation har Grønland for at få foretaget en gennemgående analyse af dens økonomi og anbefalinger til reformer fra ”the club of nations coordinating capitalist aid to the poor countries globally” (Schmelzer 2016: 218)? Jeg vil i det følgende afsnit argumentere for, at forklaringen ligger i Grønlands særlige position som selvstyrende område, men som endnu ikke selvstændig/suveræn nation, og at rapporten således bruges som en platform, hvorfra Grønland forsøger at positionere sig mere selvstændigt internationalt.

”Sovereign, but not quite”: Suverænitetspil og international positionering

Som allerede påpeget får vi noget af forklaringen på Grønlands motivation for at få foretaget OECD-rapporten i Josef Motzfeldts artikel i *Politica*. Her fremstår motivationen som et ønske

om at udvikle Grønlands økonomi imod større uafhængighed fra danske økonomiske bidrag og således er rapporten og dens anbefalinger et skridt på vejen mod selvstændighed. Motzfeldt ser således ud til ukritisk at optage OECD-rapportens anbefalinger, da de udgør den internationalt anerkendte vej til økonomisk ”modenhed”.

Men OECD-rapporten diskuteres også i Landstinget, hvor den bl.a. nævnes i Landstingets behandling af Landsstyret Udenrigspolitiske Redegørelse. Dette sker i forlængelse af en redegørelse for Grønlands internationale engagement, dets samarbejde med andre Oversøiske Lande og Territorier (OLT)¹, og en generel redegørelse for hvordan Grønland ”deltager aktivt i de globale samarbejdsstrukturer,” hvilket ”i 1999 blandt andet (har) udmøntet sig i Grønlands engagement med WTO, OECD og FN.” (Udenrigspolitisk Redegørelse 1999: <https://ina.gl/glsamlinger/samlinger/EM-1999/Dagsordenens%20punkt%2007-1.htm>). Selve rapporten omtales i korte vendinger, men umiddelbart efter omtalen beskrives Grønlands kommende deltagelse i Verdensudstilling Expo 2000, som et led i ”vores bestræbelser på at synliggøre Grønland i verden” (Udenrigspolitisk Redegørelse 1999). Rapporten bliver ligeledes omtalt af Landstingsmedlem for Kandidatforbundet, Mogens Kleist, i forbindelse med Grønlands stigende internationale engagement, hvor det noteres, at man ”er begyndt at ligge langt større mærke til vort land fra andre lande end før, og vi er blevet ret omfattende omtalt i OECD’s økonomiske rapport og vi har været åbne for flere af dens forslag, i forbindelse med vort arbejde for og driften af vort land.” (Udenrigspolitisk Redegørelse 1999). At Grønland bliver ”ret omfattende omtalt” i en rapport om landets økonomiske forhold burde være rimelig givet, men det væsentligste her er at, OECD-rapporten generelt sættes i en kontekst af Grønlands stigende engagement i internationale anliggender. Der er tilsyneladende mere fokus på dette internationale aspekt, end på selve rapportens konklusioner og anbefalinger.

Debatten om rapportens indhold afslører dog, at der ikke står et samlet grønlandsk Landsting bag dens konklusioner og anbefalinger. Det borgerligt-liberale parti Atassut kritiserer Landsstyret for at have kommissioneret en rapport, der ”blot samler støv i en af skrivebordsskufferne,” da ”resultatet af undersøgelse har været meget hårde for Landsstyrets øren, især for Landsstyremedlemmet for Økonomi” (Udenrigspolitisk Redegørelse 1999). På den modsatte side påpeger det socialistiske parti Inuit Ataqatigiit, at de gerne ser ”at man på nogle

¹ Se <https://naalakkersuisut.gl/da/Naalakkersuisut/Greenland-Representation-to-the-EU/Overseas-Countries-and-Territories> for beskrivelse.

August 2020

områder kører efter opskriften,” så længe ”vi ikke glemmer de seneste års fejltagelser i grønlandske forhold,” da ”Udviklingen i det grønlandske samfund i de seneste år har været meget intens, men det åndelige er sakked agterud” (Udenrigspolitisk Redegørelse 1999). Der er således delte meninger om rapporten og dens indhold, så der ikke noget der for alvor tyder på, at et enigt politisk Grønland er parat til ukritisk at gennemføre de anbefalede reformer. Det væsentlige ser således ud til at være en villighed fra det officielle Grønland til at lytte på og overveje de internationalt accepterede doktriner omkring økonomisk udvikling. Denne villighed kan samlæses med en længere grønlandsk ambition om øget engagement med forskellige internationale organisationer og institutioner, som ser ud til at nyde mere eller mindre udelt opbakning i Landstinget.

Den danske politolog, Ulrik Pram Gad, argumenterer i ”Grønland i tøbrud: Kolonien på vej mod selvstændighed”, at Grønland siden Hjemmestyrets indførelse i 1979 har haft en prioritering om at få gjort omverdenen større end Danmark. Gad nævner bl.a. Grønlands engagement i ICC, det nordiske samarbejde og EU som områder, hvor Grønland har forsøgt at udvide omverdenen og skærpe sin internationale profil (<http://magasineturopa.dk/gronland-i-tobrud-kolonien-er-pa-vej-mod-selvstaendighed/>). Det er mit argument, at Grønlands motivation for at få foretaget OECD-rapporten bedst kan forstås som endnu et udtryk for denne ambition om at udvide omverdenen.

Gad har i et par artikler – bl.a. sammen med politologen Rebekka Adler Nissen – anvendt begrebet ”sovereignty games” for at vise, hvordan Grønland i deres internationale relationer ”mimer” suverænitet for at øge sin subjektivitet og udvide sit handlingsrum (Gad 2014; Adler-Nissen & Gad 2017). Adler-Nissen og Gad forsøger at udvide den klassiske dikotomi mellem ikke-suveræn og suveræn, ved at vise at ikke-formelt afkoloniserede territorier stadig kan ”perform postcolonial agency,” på en måde, der udfordrer de klassiske normer for suverænitet (Adler-Nissen & Gad 2017: 176). Grønland udgør et af disse territorier, der opererer i gråzonen mellem koloni og selvstændig stat:

these polities cannot be conceived of as only 'colonial'. Their relation to their metropole is not that of a traditional colony: undifferentiated, hierarchical submission. Paradoxically, their position involves independent claims to renounce independence. Acquiring their own sovereign status exists as a real option... The overseas countries and territories just didn't choose independence. But since

they did make a choice, they can no longer be counted as traditional colonial subjects, rather they represent a peculiar type of postcoloniality. (Ibid.:180)

Grønland har således juridisk og formel mulighed for at erklære selvstændighed, men er samtidig reelt økonomisk bundet af Danmark (Gad 2014: 109-110). Bloktilskuddet fra Danmark udgjorde i 2014 28 procent af det samlede grønlandske budget, hvortil der skal tillægges de øvrige økonomiske poster, som varetages af den danske stat – i alt bliver ca. 60 procent af Grønlands økonomi opretholdt af tilskud udefra (Gulløv 2017: 380). Økonomien kan således ses som den sidste rest, der binder Grønland til sin gamle kolonimagt.

Gad argumenterer for, at Grønland i dets internationale engagement (her særligt ift. EU) forsøger at sløre dets afhængighed af Danmark, for at fremvise selvstændig handlingskraft. Dette gøres bl.a. ved at ”photoshoppe” Danmark ud af billedet, i en strategi om at opbygge forventninger både hjemme og international om et Grønland der tager hånd om dets egne affærer – ”a sovereign Greenland” (Gad 2014: 100). I tilfældet med OECD-rapporten kan man argumentere for, at Grønland – gennem dets tilsyneladende villighed til at reformere deres økonomi efter de internationale accepterede modeller – fremviser modenhed og vilje til at udvikle sig uafhængigt og selvstændigt. Som vi har set i ovenstående, er hele formålet med OECD-rapporten at udvikle sig mere økonomisk uafhængigt, men vi ser også i debatterne i Landstinget, hvordan det ikke umiddelbart ser ud til, at man er parate til ukritisk at optage alle OECD’s anbefalinger. I Landstinget ser der endda ud til at være mere fokus på rapporten som et led i Grønlands generelle udenrigspolitiske engagement. OECD-rapporten – og samarbejdet med OECD – kan således læses som en platform, hvor Grønland viser villighed til at lægge dette sidste koloniale bånd bag sig, og det er således en måde, hvorpå Grønland fremviser subjektivitet og agens i det internationale samfund – og dermed én af måderne hvorpå Grønland forsøger at positionere sig mere selvstændigt som international aktør. Det særligt interessant er, at Grønland gør dette igennem en dogmatisk udviklingsdiskurs, som historisk set har tætte forbindelser til koloniale rationaliteter og forestillinger. I tilfældet med OECD-rapporten og Grønland, ser vi således, hvordan Grønlands position i gråzonen mellem suverænitet og afhængighed – dets position som ”sovereign, but not quite” (Adler-Nissen & Gad 2017: 179) – tillader en sløring af forholdet til Danmark og en aktiv positionering i det internationale samfund. Hermed bruger Grønland aktivt udviklingsdiskursen til at konstruere et handlingsrum, – en international platform i

selvstændighedskampen mod Danmark – der ellers ikke fremstår som tilgængeligt i PDT's teoretisering af udviklingsdiskursen.

Jeg vil dog afsluttende argumentere for, at denne postkoloniale agens ikke blot opstår som følge af Grønlands position i gråzonen mellem suverænitet og afhængighed, men også som et resultat af den stigende betydning Arktis og Grønland har fået i et højspændt geopolitisk landskab. Udviklingsdiskursen- og apparatet i den form som den analyseres hos PDT tillægges oftest amerikanske interesser (den vestlige verden), men det geopolitiske landskab har forandret sig markant siden 1999, hvor Kina nu gør sig mere og mere gældende som udfordrer til USA's supermagtsstatus på den internationale scene. Denne geopolitiske magtkamp udfolder sig med slående synlighed i Grønland og Arktis generelt, hvor stormagter som Rusland, USA og Kina kæmper om indflydelse på et territorie, der bliver af større og større geopolitisk vigtighed, bl.a. på baggrund af klimaforandringer, som ser ud til at åbne nye muligheder og handelsruter nord om Grønland. Den nylige sag om etableringen og finansieringen af et lufthavnsprojekt i Grønland viser de geopolitiske spændinger og det internationale miljø, som Grønland (meget dygtigt) navigerer i. Her var truslen om en kinesisk finansiering af projektet nok til at Danmark i sidste ende (formenlig påvirket af USA) valgte at finansiere projektet. Områdets internationale betydning understregedes også i 2019, hvor Præsident Trump foreslog et reelt opkøb af Grønland – formentlig for at cementere USA's position i Arktis (<https://blogs.lse.ac.uk/usappblog/2019/08/27/donald-trumps-designs-on-greenland-are-a-further-reminder-of-the-decline-of-the-us-led-liberal-world-order/>). Der eksisterer mange flere eksempler, men samlet understreger de en pointe om, at udviklingsdiskursen aldrig er hegemonisk, men altid knyttet til politiske, strategiske og i sidste ende materielle interesser og det er vid udstrækning disse kontekstuelle forhold, der tillader Grønland at handle kreativt og til deres egen fordel. Den gamle orden er ved at dø og den nye er endnu ikke født, og dette "tomrum" tillader i dag Grønland at spille stormagter op imod hinanden i et forsøg på at nå deres mål, som stadig er fuld selvstændighed. Til gengæld stiller disse geopolitiske og materielle forhold og interesser dog også spørgsmålstejn ved den postkoloniale agens, som Grønland udfører. Det er en agens, der hovedsagligt ser ud til at være positionel – en agens der er dømt til at manifestere sig i en konstant navigering mellem større nationers interesser. Man kan således spørge, om Grønlandsk selvstændighed og agens kan anskues udenfor denne konstante navigering eller om

man, bl.a. på grund af geografiske og demografiske udfordringer (og sit territories stigende værdi) – suverænitet eller ej – er tvunget til at forblive i forskellige asymmetriske magtforhold?

Konklusion

Jeg har i denne artikel undersøgt det paradoksale forhold mellem en udviklingsdiskurs med koloniale rødder og en tidligere kolonis kamp for større økonomisk uafhængighed af dens tidligere koloniasator. Gennem en kritisk gennemgang af Post-Development Theory har jeg udlagt centrale kontinuiteter mellem koloniale diskurser og udviklingsdiskurser, og fremvist hvordan udviklingsdiskursen fungerer som et selvreferende og normativt apparat, der med dens universalistiske modeller undertrykker partikulære historiske, geografiske og kulturelle forhold. Disse positioner har jeg brugt til at undersøge OECD-rapporten og påvist, at den i vid udstrækning opererer efter de samme parametre, som den udviklingsdiskurs der fremlægges af Post-Development Theory. Igennem en undersøgelse af grønlandske perspektiver på rapporten og Grønlands særegne position i gråzonen mellem suverænitet og afhængighed, argumenterer jeg dog for, at udviklingsdiskursen ikke er så hegemonisk, som den fremstår hos Post-Development Theory. Således argumenterer jeg for, at Grønland aktivt bruger rapporten i et forsøg på at distancere sig fra sin tidligere koloniasator og positionere sig mere selvstændigt internationalt. Afsluttende har jeg diskuteret, hvordan nylige udviklinger i det geopolitiske landskab åbner muligheder og handlingsrum for Grønland, der kan spille konkurrerende stormagter op i mod hinanden. Her argumenterer jeg i sidste ende for, at den postkoloniale agens som opstår i gråzonen mellem suverænitet og afhængighed nok er handling, men dog primært positionel i forhold til større nationers interesser og i asymmetriske magtforhold. Artiklen bidrager således til forskningslitteraturen ved at belyse endnu en front af Grønlands stigende internationale engagement og ved en historisering af OECD-rapporten, der hidtil har fået meget lidt opmærksomhed.

Litteraturliste:

- Adler-Nissen, R. & Gad, U. P. (2017): In the post-colonial waiting room: How overseas countries and territories play games with the norm of sovereignty. I: Epstein, C. (Red.): *Against International Relations Norms: Postcolonial Perspectives*, London: Routledge, 175-192.
- Brimnes, N. (2004): Fra enerådende diskurs til flertydig dialog: E. W. Said's *Orientalism* og moderne kulturmødeteori. *KONTUR*, 8, 26-29.
- Chakrabarty, D. (2007/2000): *Provincializing Europe: Postcolonial Thought and Historical Difference – New Edition*. Princeton: Princeton University Press.
- Chatterjee, P. (1993): *The Nation and Its Fragments: Colonial and Postcolonial Histories*. New Jersey: Princeton University Press.
- Chibber, V. (2013): *Postcolonial Theory and the Specter of Capital*. London: VERSO
- Cooper, F. (2005): Postcolonial Studies and the Study of History. Loomba, A. (Red.) *Postcolonial Studies and Beyond*. Durham/London: Duke University Press, 401-422
- Escobar, A. (1995). *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton, Princeton: Princeton University Press. (3-290).
- Ferguson, J. (1995/1990): *The Anti-Politics Machine: "Development," Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Foucault, M. (2007): *Security, Territory, Population, Lectures at the Collège de France 1977-78*. Houndmills/Basingstoke/Hampshire: Palgrave Macmillan
- Gad, U. P. (2014): Greenland: A post-Danish Sovereign Nation State in the Making. *Cooperation and Conflict*, 49 (1), (98-118).
- Go, J. (2016): *Postcolonial Thought and Social Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Gulløv, H. C. (2017): *Danmark og Kolonierne: Grønland – Den Arktiske Koloni*. København: Gads Forlag.
- Kiely, R. (1999): The Last Refuge of the Noble Savage? A Critical Assessment of Post-Development Theory. *The European Journal of Development Research*, 11 (1), 30-55.
- Lund, L. (2011): *Grønland – makroøkonomiske temaer*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Motzfeldt, J. (2000): Den politisk-økonomiske udvikling i Grønland: Vejen mod større økonomisk uafhængighed. *Politica*, 32 (1). 5-12.
- Nielsen, J. K. (2000): Kriterierne for Grønlands økonomiske bæredygtighed – og deres strategiske implikationer. *Politica*, 32 (1). 22-32.
- OECD (1999): *Greenland's Economy: Building a Strategy for the Future*. Paris: OECD Document.
- Parfitt, T. (2011): Post-Development and its Discontents. *Journal of Critical Realism*, 10 (4), 442-464
- Prakash, G. (1990): Writing Post-Orientalist Histories of the Third World: Perspective from Indian Historiography. *Comparative Studies in Society and History*, 32 (2), s. 383-408.

- Peet, R. & Hartwick, E. (2015): *Theories of Development: Contentions, Arguments, Alternatives*. New York: Guilford Press.
- Rahnema, M. with Bawtree, V. (Red.) (1997): *The Postdevelopment Reader*. Cape Town: David Philip Publishers.
- Rud, S. (2017): *Colonialism in Greenland: Tradition, Governance and Legacy*. Cham: Palgrave Macmillan, Cambridge Imperial and Post-Colonial Studies Series.
- Sachs, W. (Red.) (2010/1992): *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power*. London: Zed Books Ltd.
- Schmelzer, M. (2016): *The Hegemony of Growth: The OECD and the Making of the Economic Growth Paradigm*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Winther, G. (2000): Nyliberalisme og vidensøkonomi i et grønlandsk perspektiv. *Politica*, 32 (1). (13-21). (8 ns)
- Young, R. (2001): *Postcolonialism: An Historical Introduction*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Zein-Elabdin, E. O. & Charusheela, S. (Red.) (2004): *Postcolonialism Meets Economics*. London: Routledge.

Hjemmesider:

<http://magasineteuropa.dk/gronland-i-tobrud-kolonien-er-pa-vej-mod-selvstaendighed/> (sidst besøgt d. 17/02/2020)

<https://naalakkersuisut.gl/da/Naalakkersuisut/Greenland-Representation-to-the-EU/Overseas-Countries-and-Territories> (sidst besøgt d. 17/02/2020)

<https://arcticyearbook.com/images/yearbook/2018/China-and-the-Arctic/AY2018-Special-Section-Complete.pdf> (sidst besøgt d. 17/02/2020)

Udenrigspolitisk Redegørelse, d. 26 oktober 1999: <https://ina.gl/glsamlinger/samlinger/EM-1999/Dagsordenens%20punkt%2007-1.htm> (sidst besøgt d. 17/02/2020)

<https://blogs.lse.ac.uk/usappblog/2019/08/27/donald-trumps-designs-on-greenland-are-a-further-reminder-of-the-decline-of-the-us-led-liberal-world-order/> (sidst besøgt d. 17/02/2020)

<https://www.dr.dk/nyheder/politik/loekke-vil-bruge-700-millioner-paa-lufthavne-i-groenland-en-historisk-dag> (sidst besøgt d. 17/02/2020)

