

Paradokser udfordrer verdens bedste bistand: Er rettigheder og danske arbejdspladser vigtigere end fattigdomsbekæmpelse i dansk udviklingspolitik?

Stig Jensen, lektor, Center for Afrikastudier, Københavns Universitet, sti@teol.ku.dk

Danmark har i årevis fået international anerkendelse som verdens bedste til at hjælpe verdens fattigste. Ikke alene er Danmark bedst, afstanden til de næstbedste er på det seneste forøget. Fremtrædende politikere udtaler, at udviklingsbistanden er Danmarks vigtigste udenrigspolitiske redskab. Dansk udviklingsbistand er altså både godt for verdens fattige og godt for Danmark. I lyset af win-win-perspektiverne ved dansk udviklingsbistand virker det imidlertid paradoksalt, at udviklingsbistanden er blevet beskåret. Målsætningen med dette bidrag er at analysere udviklingen i dansk udviklingspolitik med henblik på afkodning af forestillinger, konkrete handlinger samt ikke mindst forandringer over tid. Analysen viser, at dansk udviklingspolitik har gennemgået store forandringer, heriblandt at fattigdomsbekæmpelsen er gledet mere i baggrunden, især på bekostning af indenrigspolitiske prioriteringer. Afslutningsvis reflekteres over perspektiver for dansk udviklingspolitik med fokus på implikationerne for fattigdomsbekæmpelse og Danmark, set i lyset af såvel bistandstræthed som Danmarks ønske om at gøre godt ikke kun for de fattige men på flere andre områder.

Et paradoks i dansk udviklingspolitik

Danmark er uofficiel verdensmester i udviklingsbistand, en nyhed, der ikke længere trækker overskrifter. Senest har Center for Global Development,¹ en amerikansk tænketank, udgivet en liste over de rigeste landes samlede indsats i verdens fattigste lande, og her topper

Danmark endnu en gang. Danmark er ikke bare bedst, for tredje år i træk, afstanden til de næstbedste, Sverige og Finland, er vokset siden sidste år. Den internationale hæder er betydningsfuld for Danmark, for ifølge tidligere udenrigsminister Per Stig Møller og nuværende handels- og udviklingsminister Mogens Jensen (Jensen og Møller, 2014), så er:

»Udviklingsbistanden ... vores vigtigste udenrigspolitiske redskab.«

Situationen kan koges ned til, at Danmark er god til at hjælpe de fattige, vi bliver stadig bedre, og vores indsats er godt for Danmarks status internationalt. Altså, en ren win-win-situation. Og så alligevel ikke. For dansk udviklingsbistand er under pres, hvilket blev tydeligt i forbindelse med finanslovsforhandlingerne i efteråret 2014, som resulterede i nedskæringer på udviklingsbistanden. Det er ikke første gang, at udviklingsbistanden beskæres. Det skelsættende ved disse nedskæringer er, at de blev gennemført af udviklingsbistandens politiske die hard-forkæmpere, som Enhedslisten, SF og Det Radikale Venstre.

Umiddelbart virker det paradoksalt, at verdensmesteren i udviklingsbistand forringer

indsatsen for verdens fattigste med potentielt negative implikationer for Danmark. Netop derfor vil fokus i denne artikel være at belyse og reflektere over dansk udviklingspolitik med særlig fokus på indsatsen for verdens fattige. Fremgangsmåden vil være en kombination af et procesperspektiv med en her og nu-analyse, for derigennem at give indblik i centrale udviklingspolitiske forestillinger og konkrete handlinger samt ikke mindst forandringer. Der indledes med et historisk rids over udviklingen i udviklingspolitikken siden år 2000 til og med 2014. Udviklingspolitiske problemstillinger før 2000 er dækket af Klaus Winkels og Helle Degns artikler. Ambitionen er at bidrage med indblik og refleksioner over grundlæggende udviklingspolitiske forestillinger, specifikke handlinger og ikke mindst forandringer over tid. I det andet hovedafsnit zoomes der ind på to af tidens mest centrale udviklingspolitiske prioriteringsområder, specifikt bistand såvel til den private sektor som til den rettighedsbaserede tilgang. Her vil målsætningen være både at afkode og reflektere over grundlæggende forestillinger inden for satsningsområder samt konkrete handlinger og implikationer af disse i Syd, primært set i fattigdomsbekæmpelsesperspektiv. Artiklen afsluttes med perspektiver på udviklingspolitikken specifikt relateret til fattigdomsbekæmpelsen og Danmark.

Udviklingspolitikken i et udviklingsperspektiv

Med procesperspektivet på udviklingspolitikken har jeg valgt at belyse perioden fra årtusindskiftet til nu, fordi udviklingspolitikken i den periode har gennemgået en række forandringer. Gennemgangen er opbygget kronologisk, og jeg har identificeret specifikke skift, hvor nedenstående kan give indtryk af at udviklingspolitikken ændres i forlængelse af specifikke begivenheder. De udviklingspolitiske forandringer sker imidlertid ligeledes løbende og glidende inden for og mellem de nedenstående kategorier, ligesom der er overlap mellem disse periodiseringer. Målsætning

er ikke at kortlægge alle udviklingspolitiske forandringer, men dog nogle af de vigtigste ændringer. Ændringer i udviklingspolitikken omkring multi- versus bilateral bistand, nødhjælp versus udviklingsbistand, ændring af fokus og midler fra de fattigste lande til eksempelvis Afghanistan og Syrien er alle relevante problemstillinger, men som jeg har fravalgt at behandle i denne sammenhæng.

Konkret arbejdes der med den første periode frem til 2001 og de udviklingspolitiske forestillinger, der rækker tilbage til tiden før år 2000. Når 2001 er skelsættende, kobles til den nye VK-regering, der iværksætter en række nye udviklingspolitiske initiativer. Den næste begivenhed er koblet til indførelsen af en specifik Afrikapolitik, som i sig selv er banebrydende, ligesom processen og forestillinger relateret til Afrikapolitikken er bemærkelsesværdig. Det næste skift relateres til en eksplicit populistisk/ideologisk tilgang til udviklingspolitikken, hvor Søren Pinds frihedsministerium kan ses som startskuddet på en ny tendens. Endelig en sidste periode kobles til S-R-SF- og senere S-R-regeringens udviklingspolitiske indsats.

Politisk konsensus om at bistand er godt og mere bistand er bedre

Dansk udviklingspolitik har siden den spæde start i 1960'erne været præget af politisk konsensus, med en implicit opbakning til forestillingen om, at bistand er godt men mere bistand er bedre. I forbindelse med den konstante vækst i bevillingerne nåede man i 2001 et niveau, hvor udviklingsbistanden udgjorde omkring 1 pct. af BNI, for uddybning af dette se Helle Degns artikel. Omkring målsætningen for udviklingspolitikken i perioden op til 2001 skriver Udenrigsministeriet følgende:

»... dansk udviklingspolitik frem mod år 2000 skal medvirke til at støtte ulandenenes bestræbelser på at opnå bæredygtig udvikling baseret på en forbedring af levevilkårene gennem en social afbalanceret økonomisk vækst og på respekten for politisk uafhængig-

hed og det enkelte menneskes lige og frie muligheder i overensstemmelse med FNs pagt. ... at fremme den genstige forståelse og solidaritet« (Udenrigsministeriet og DANIDA, 1994: 5).

Forestillingen i udviklingspolitikken er baseret på en overvejende altruistisk tilgang. Herunder at udviklingsbistanden skal støtte ulandenes egne bestræbelser. Den bagvedliggende opfattelse synes at være, at ulandene selv bedst ved, hvad der er godt for dem og dermed også de fattigste. I forlængelse heraf blev et centralt element i samarbejdsrelationerne med Syd at skabe partnerskaber. I forbindelse med partnerskaberne var italesættelsen af ejerskab og selvbestemmelse i Syd oppe at vende, særligt i relation til den konkrete gennemførelse af initiativer til at fremme udviklingen og implicit fattigdomsbekæmpelsen. Udviklingspolitikken retorik var fokuseret på lighedsbaserede partnerskaber, og at fattigdomsbekæmpelsen var tæt koblet til ulandenes egne prioriteter. Formålet med samarbejdet var, at dansk udviklingsbistand skulle bidrage til en bæredygtig udvikling i ulandene.

Udviklingsbistanden bliver beskåret og målsætningen er stabilitet

Valget til Folketinget i november 2001 medførte et regeringsskift med implikationer for udviklingspolitikken. For det første ændredes den økonomiske ramme for udviklingsbistanden, da den nye VK-regering i forbindelse med den første finanslov valgte at beskære udviklingsbistanden med omkring 20 pct. Altså et brud med den indenrigspolitiske konsensus om udviklingspolitikken, hvilket affødte skarp kritik, ikke kun fra den politiske opposition i Folketinget, men også fra en række NGO'ere og forskere. Daværende udenrigsminister Per Stig Møllers svar på kritikken var:

»Vi er langt foran andre lande, og det er hamrende urimeligt, hvis nogen skulle komme og foreholde os, at vi ikke har lov til at bringe os på FN's målsætning,

der hedder 0,7, og vi i Danmark har sagt vi vil gå efter en pct. Man kan ikke bare have en automatisk opdrift på det her område.« (Jensen, 2002).

Altså et opgør med den automatiske vækst i udviklingsbistand og samtidig en konstatering af, at Danmark er foran de internationalt etablerede målsætninger. I forbindelse med debatten udtalte forskeren Gorm Rye Olsen (2003), at:

»Udviklingspolitikken er et marginalt område i dansk politik ... hvor idealismen og de gode viljer har haft frit løb.«

Altså en konstatering af udviklingspolitikens status som low politics, der primært har betydning for et afgrænset politisk segment. Beskæringen af udviklingsbistanden var en del af regeringens nedskæringer af de offentlige udgifter med udgangspunkt i indenrigspolitiske prioriteringer.

For det andet skete der forandringer relateret til den konkrete implementering af de udviklingspolitiske prioriteringer i ulandene. Først opstod et brud med et af den foregående periodes grundlæggende principper for samarbejdsrelationer med ulandene, da den danske regering satte betingelser for nedskæringerne uden indledende dialog eller konsultationer med samarbejdslandene. Derudover ramte beskæringen af udviklingsbistanden alle dele bortset fra bistanden til privatsektoren. Regeringen besluttede, at der skulle oprettes privatsektor (PS) programmer i alle programsamarbejder. På trods af en evaluering af PS-programmet, som Udenrigsministeriet bestilte, og som blev udarbejdet af eksterne konsulenter og derefter publiceret i 2001, dokumenterede eksistensen af en række problemer omkring PS-projekter bl.a. manglende fattigdomsreducerende effekt (Jensen, 2013). Oprustningen af PS-indsatsen skal ses i lyset af, at privatsektor-området traditionelt er de borgerlige partiers vigtigste udviklingspolitiske prioriteringsområde.

For det tredje, ud over den volumenmæssige reduktion i den økonomiske ramme for udviklingsbistanden, gennemgik udviklingspolitikken retoriske og indholdsmæssige forandringer, hvilket eksempelvis kan ses i den udviklingspolitiske strategi for perioden 2004-2008, hvori der bl.a. står:

»Udviklingspolitikken er en central og integreret del af dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik« (Udenrigsministeriet 2003: 1).

De centrale elementer i den nye udviklingspolitiske strategi er, for det første, sammen-tænkning, hvor udviklingspolitikken ikke længere skulle ses som et isoleret politikområde, men derimod som en integreret del af regeringens politik og derfor bør koordineres med andre politikområder. For det andet etableres et nyt fokus i udviklingspolitikken med henblik på at fremme stabilitet og sikkerhed i verden. Derved rettes fokus i udviklingspolitikken ikke længere på de fattige i ulandene, men i højere grad på Danmarks egne sikkerhedspolitiske interesser. Ændringerne skal utvivlsomt ses i forlængelse af og som en reaktion på en ny international situation efter 11. september 2001 og den efterfølgende krig mod terror.

Sikkerhedsrådet med afrikanske stemmer og en Afrika-politik med mainstreaming og uden additionelle midler

Den næste udviklingspolitiske begivenhed finder sted i 2004, hvor regeringen udarbejder en specifik Afrika-politik. Kontinentale politikker som Afrika-politikken er en udviklingspolitisk nyskabelse. Når Afrika-politikken udarbejdes, kan det ses i sammenhæng med Danmarks mulighed for at få en af de ikke-permanente pladser i FN's sikkerhedsråd. I den forbindelse fik Danmark opbakning fra afrikanske lande. Opbakningen skal ses som resultat af Danmarks goodwill relateret til udviklingsbistanden, altså at Danmark som småstat får international anerkendelse for indsatsen for verdens fattige. Pladsen i sik-

kerhedsrådet blev sikret, og regeringen udarbejdede en Afrika-politik med forslag til at fremme udvikling i Afrika og implicit fattigdomsbekæmpelse i Afrika. Udarbejdelse af en Afrika-politik skal ikke ses alene som tak for hjælpen til de afrikanske lande, men også som et springbræt, som Danmark kunne bruge til at bringe emnet om fattigdomsbekæmpelse i Afrika til bordet i FN's sikkerhedsråd.

Der er flere relevante udviklingspolitiske aspekter i forbindelse med Afrika-politikken, der siger noget om, at skiftet i dansk udviklingspolitik fandt sted på flere niveauer. For det første var tilblivelsen af Afrika-politikken en desk-opgave, der blev varetaget af embedsværket i Udenrigsministeriet uden konsultationer eller andet indblanding fra afrikannere og Afrika. Sådan havde man typisk ikke arbejdet før. Et andet aspekt er relateret til finansieringen, hvor regeringen kritiseres af den politiske opposition for mangel på additionelle midler til den konkrete implementering af Afrika-politikken (Jensen, 2005). Det tredje aspekt, der er værd at notere sig, vedrører retorikken og den grundlæggende forestilling i Afrika-politikken om udvikling, hvor det gennemgående tema er koblingen mellem økonomisk vækst og fattigdomsreduktion (Udenrigsministeriet, 2004: 2, 20). Der blev anlagt et indirekte fokus på fattigdom, baseret på forestillingen fra nedsivningsteorien. Hermed mainstreames udviklingsforestillingen i dansk udviklingspolitik og bringes på linje med den såkaldte Washington-konsensus (Williamson, 1990). Altså en opbakning til den grundlæggende (neo)liberalistiske ideologi, som Bretton Woods-institutionerne var fortalere for, og som der nærmest var skabt konsensus om i donormiljøet. Hermed også opbakning til forestillingen om, at økonomisk vækst per automatik vil være fattigdomsreducerende. Sammenhængen mellem økonomisk vækst og fattigdomsbekæmpelse er imidlertid omdiskuteret i litteraturen, eksempelvis fremhæver den såkaldte Kuznets-hypotese, at uligheden vokser under de tidlige stadier

af økonomisk vækst, og at økonomisk vækst dermed ikke automatisk gavner de fattige (Kuznet, 1955). Netop uligheden og problemer for Afrika i den forbindelse problematiseres i perioden af en FN-rapport, hvor det bl.a. fremhæves, at enorm ulighed underminerer udviklingen i Afrika (UN, 2005, se desuden Wade, 2004).

Det fjerde aspekt af dette skift i dansk udviklingspolitik vedrører Afrika-politikken i en indenrigspolitisk sammenhæng, bedst illustreret med statsminister Anders Fogh Rasmussens åbningstale i Folketinget i 2005:

»Alt for mange afrikanere lever fortsat i dyb fattigdom og håbløshed ... Danmark er forrest i kampen mod fattigdom og for udvikling. Ja, faktisk har en anerkendt international tænketank her i sommer placeret Danmark på den absolutte førsteplads blandt verdens rigeste lande, når det gælder den samlede internationale bistand.«

Altså en italesættelse af Danmarks indsats for Afrikas fattigste og dermed en synliggørelse af indsatsen for Afrika og de fattige i en dansk kontekst og samtidig en fremhævelse af Danmark som verdensmester i udviklingsbistand. Anders Fogh Rasmussen stod senere i perioden bag initiativet til iværksættelse af en Afrika Kommission med afrikanere blandt medlemmerne, men stadigvæk uden øremærkede additionelle midler til feltet.

Bistandsministre, ideologisk/populistisk branding – Pind, Friis Bach og Jensen

Den næste begivenhed bliver skudt i gang med Søren Pinds tiltrædelse som udviklingsminister, og samtidig selvudnævnt frihedsminister, i 2010. Dermed fik udviklingspolitikken et nyt og mere synligt indenrigspolitisk image. En del af det nye image var at sælge udviklingspolitikken som aktivistisk, ideologisk og populistisk til danskerne. Eksempelvis var Søren Pind knap nok kommet ud fra udnævnelsen på Amalieborg, før den selvudråbte frihedsminister satte sig i et fly til Zimbabwe. Målsætningen med rejsen var at

støtte zimbabwernes frihedskamp mod Mugabe, symboliseret med Morgan Tsvangirai, tidligere oppositionsleder, men på daværende tidspunkt premierminister i en national samlingsregering med Robert Mugabe. Søren Pinds rejse blev ikke et gennembrud for friheden i Zimbabwe, og fattigdomsproblemstillinger var ikke en del af dagsorden.

Christian Friis Bach, Søren Pinds efterfølger som udviklingsminister, kaldte sig selv for rettighedsminister, og senere kommer Mogens Jensen, handels- og udviklingsminister. Mogens Jensen går under betegnelsen jobskabelsesminister. Rasmus Helveg-Petersen er ikke medtaget på grund af den korte periode som udviklingsminister. Disse nye ministre har som fællestræk, at de fremstår engagerede og meget fokuserede på synlighed i medierne.

Fire aspekter karakteriserer dette skift i dansk udviklingspolitik. For det første fokuserer disse udviklingsministre på udviklingspolitiske »fortællinger«, der sælges indenrigspolitisk og især i medierne med henblik på at markedsføre frihed, menneskerettigheder og arbejdspladser til danskerne. Kulissen for disse fortællinger er Afrika og andre såkaldte mindre udviklede lande i Syd.

Det andet aspekt, man kan reflektere over, er, at de iværksatte initiativer ikke tager udgangspunkt i ønsker eller konkrete behov artikulert fra Syd, ligesom de direkte fattigdomsreducerende effekter af initiativerne ofte ikke artikuleres. Hertil kommer, at der som oftest savnes evidens bag fortællingen.

For det tredje er det bemærkelsesværdigt, at initiativerne i en række tilfælde er løsrevet fra den danske udviklingsministerielle kapacitet, hvilket betyder, at transaktionsomkostninger ved disse personbårne initiativer kan være store. Det er simpelthen usikkert, om systemet kan levere det, det lover.

Endelig synes levetiden af flere af de personbårne initiativer oftest afgrænset til ministerens periode og i bedste fald regeringens. Mønsteret synes at være, at når der kommer en ny minister, så er der udsigt til, at der lanceres nye fokusområder og tilsvarende begrænset ansvarlighed for at følge »gamle« initiativer til dørs.

De gode gør det onde

Den næste begivenhed er relateret til etableringen af en S-R-SF-regering, som resultat af folketingsvalget i 2011. Udviklingspolitikken har traditionelt været et centralt politikområde for Det Radikale Venstre og venstrefløjen. Forventningen til den nye regering var en styrkelse af udviklingspolitikken, især med tilføjelse af additionelle midler. Både fordi de regeringsbærende partier under den foregående VK-regering italesatte behovet for at hæve udviklingsbistanden, og fordi en forøgelse af udviklingsrammen indgår som en eksplicit målsætning i regeringens udviklingspolitiske prioriteringer fra 2011, hvor der bl.a. står følgende:

»Det har påvirket Danmarks internationale anseelse negativt, at udviklingsbistanden i de seneste år har været fastholdt nominelt på 2010-niveauet. Det har simpelthen udhulet den reale værdi af udviklingsbistanden. For at modvirke dette vil regeringen øge udviklingsbistanden i kroner og ører på vej mod det langsigtede mål om over en årrække at bringe bistandsprocenten tilbage på 1 pct. af BNI« (Udenrigsministeriet, 2011: 3).

Regeringens målsætning er således en stigning i udviklingsbistanden til 1 pct. af BNI, fordi det utilstrækkelige bistandsniveau påvirker Danmarks internationale anseelse negativt. S-R-SF-regeringen iværksatte da også en række initiativer og forandringer i udviklingspolitikken, men der blev ikke taget et konkret initiativ til at tilføre additionelle midler til udviklingsområdet, tværtimod. I det følgende vil fokus være på to af de mest bemærkelsesværdige initiativer. For det første iværksættelse af den såkaldte ambas-

sadesatsning med fokus på styrkelse af den private sektors muligheder i en række udviklingslande. For det andet beskæringen af udviklingsbistanden.

Om ambassadesatsningen skrev Udenrigsministeriet i en pressemeddelelse den 16. januar 2014 følgende:

»Udenrigsministeriet lancerer i dag den største reform og modernisering af den danske udenrigstjeneste i nyere tid ... Hovedpunkterne i reformen er, at Danmark åbner ambassader i Nigeria, Filippinerne, Colombia og Myanmar/Burma og et handelskontor i Lagos i Nigeria.«

Ambassadesatsningen skal ses som en modernisering af den danske udenrigstjeneste, men der ligger mere i den, for som daværende udenrigsminister Holger K. Nielsen² udtalte:

»Dagens reform er den største i nyere tid. Ændringerne i ambassadestrukturen giver samlet set Danmark direkte adgang til over 300 millioner mennesker og forbrugere mere end hidtil ...«

Netop styrkelse af danske virksomheders adgang til de såkaldte nye vækstmarkeder i Syd er et af motiverne. Endvidere udtalte daværende handels- og europaminister Nick Hækkerup i forbindelse med lanceringen af reformen følgende:

»Familien Danmark har en kæmpe interesse i, at vi åbner nye ambassader de steder, hvor der er gang i væksten. Hver gang danske virksomheder sælger for en milliard til andre lande, betyder det alt andet lige 600-700 nye arbejdspladser herhjemme. Regeringen og jeg vil have at ambassaderne i endnu højere grad skal bruges til at hjælpe danske virksomheder med at sælge deres varer rundt om i verden.«

Formålet med reformen er altså udsigten til danske arbejdspladser med en intensiveret og målrettet indsats i de nye vækstøkonomier i Syd. Initiativet er bygget på en målsætning om at styrke private danske virksomheder og deres muligheder i Syd. Samtidig er der meget begrænset omtale af de fattige og mulige fattigdomsreducerende effekter af initiativet.

I februar 2014, kort efter iværksættelsen af ambassadesatsningen, oprettede SR-regeringen en handels- og udviklingsministerpost, hvilket er en nyskabelse i dansk politik. Etablering af det nye ministerområde skabte debat i udviklingsmiljøet, hvor især udviklings-NGO'erne var kritiske. Eksempelvis kaldte Vagn Bertelsen, generalsekretær i IBIS, ministerområdet for en noget uskøn cocktail og at det var forstemmende, at regeringen nedlagde udviklingsområdet som et selvstændigt ressort.³ Brian Esbensen var ligeledes kritisk og kaldte sammenlægningen for dårligt nyt for de fattige.⁴ Mens andre, især erhvervslivet roste regeringens initiativ med satsning på bistand til gavn for den private sektor. Refleksioner over den private sektor, handel og udvikling behandles i det næste afsnit.

Det andet udviklingspolitisk bemærkelsesværdige i denne periode er, at S-R-regeringen med støtte fra SF og Enhedslisten gennemfører nedskæringer i udviklingsbistanden i forbindelse med finansloven i 2014. Dette er overraskende ikke blot set i lyset af regeringens egne udviklingspolitiske prioriteringer som nævnt ovenfor, men også fordi disse regeringspartier traditionelt har kæmpet for udviklingsbistanden. Tilsvarende overraskende var, at aftalen om nedskæringerne blev forhandlet på plads med SF og Enhedslisten. Altså alle de partier, som traditionelt har kæmpet for udviklingsbistanden, for hvem udviklingsbistand er godt og mere udviklingsbistand er bedre. De samme partier, som i årevis har kritiseret de borgerlige partier for deres planer om nedskæring af udviklingsbistanden, er nu dem, som beslutter at skære i udviklingsbistanden. I debatten om nedskæringer i udviklingsbistanden udtaler tidligere udenrigsminister Per Stig Møller, de konservative, og den nuværende handels- og udviklingsminister Mogens Jensen (Jensen og Møller, 2013) følgende:

»Det er skadeligt for verdens fattigste, men også for Danmarks indflydelse og interesser, hvis der foretages

voldsomme nedskæringer i udviklingsbistanden. Den danske udviklingsbistand er også et afgørende element i den globale værdikamp. En markant tilbagegang vil mindske dansk indflydelse i verden og også ramme danske erhvervsinteresser og eksportmuligheder på en række interessante vækstmarkeder blandt andet i Asien og Latinamerika« (*Politiken*, 2014).

Altså italesættelse af, at nedskæring af udviklingsbistanden er skadelig for både de fattige og Danmark. For så vidt angår den konkrete beskæring af bistanden og aftalen med SF og Enhedslisten, friholdes støtten til NGO'erne fra nedskæringer, hvorimod støtten til den private sektor og initiativer bl.a. relateret til ambassadesatsningen beskæres.

I redegørelsen for nedskæringer i udviklingsbistanden inddrages danskernes syn på såvel udviklingsbistanden som perspektiver på nedskæringer. Handels- og udviklingsminister Mogens Jensen udtaler om danskernes forhold til udviklingsbistanden:⁵

»... det er en del af den danske folkesjæl at hjælpe verdens mest udsatte mennesker«.

Trods forestillingen om, at en del af den danske folkesjæl er at hjælpe verdens fattige, er der noget, der tyder på, at der er grænser for danskernes støtte. En undersøgelse fra 2014 viser, at den folkelige opbakning blandt danskerne til udviklingsbistanden er vigende.⁶ Samtidig med at en anden undersøgelse fra 2013 viser, at hver anden dansker er villig til at skære i udviklingsbistanden.⁷

Opsummerende på proces perspektivet

Udviklingen fra år 2000 til 2014 har været præget af store forandringer og nærmest paradigmatisk skift i såvel udgangspunktet for og betydning af udviklingspolitikken. I perioden frem til 2001 var den grundlæggende forestilling, at ulandene bedst vidste, hvad var godt for dem og de fattigste. Derfor skulle samarbejdslandene i Syd være medbestemmende for den konkrete anvendelse af udviklingsbistanden. Til den nuværende

situation, hvor den dominerende forestilling om, at vi, Danmark, ved bedst og samtidig er dygtige og kan noget, som ulandene har brug for. Hertil kommer en udbredt tillid til, at økonomisk vækst har en nedsivningseffekt til de fattigste. Samtidig med dette ændrer udviklingspolitikens status sig fra low politics til high politics for Danmark.

Derudover sker der en dobbelt, måske faktisk tredobbelt, mainstreaming gennem perioden. For det første er dansk udviklingspolitik blevet mainstreamet i forhold til nogle internationale idéer startende med tilkoblingen til The Washington Consensus. For det andet en indenrigspolitisk mainstreaming omkring forestillingen om, at udviklingsbistand til den private sektor er et centralt udviklingspolitisk instrument. For det tredje kunne den seneste udvikling med nedskæring af udviklingsbistanden kun tolkes som et skift i retning af, at udviklingsbistand er godt, men mindre udviklingsbistand er bedre – men det er stadigvæk usikkert.

Det historiske rids viser ligeledes, at såvel den indenrigs- som den udenrigspolitiske kontekst er vigtig, og forandringer i disse spiller ind på udviklingspolitikken. Samtidig med at der er noget, der tyder på, at forhold i Syd, herunder forholdene for de fattige spiller en stadig mindre rolle i udviklingspolitikken. Hvorimod indenrigspolitiske forhold er af voksende betydning, og fokuseringen og branding af udviklingspolitikken primært har indenrigspolitisk fokus.

De nye udviklingspolitiske satsningsområder i fokus

Fokus i dette afsnit er på specifikke satsningsområder i den nuværende udviklingspolitik. Jeg har valgt at kigge nærmere på, for det første, støtten til den private sektor. Det skyldes, at der i de seneste år har været et voksende fokus på den private sektor og dens betydning i udviklingspolitikken, hvor ambassadesatsningen som diskuteret ovenfor er det seneste

eksempel herpå. Det andet eksempel vedrører den rettighedsbaserede bistand, der er et relativt nyt udviklingspolitisk satsningsområde, der har tiltrukket sig voksende interesse. Med den rettighedsbaserede bistand kobles udviklingspolitikken op på det, der italesættes som den globale værdikamp. Behandlingen af de to områder vil være forskellig, bl.a. fordi de konkrete erfaringer fra satsningsområderne er forskellige. Når det gælder privat sektor-bistand, er der mange års erfaringer at trække på. Her vil fokus især være på implikationerne i relation til fattigdomsbekæmpelse. For så vidt angår erfaringer med den rettighedsbaserede bistand er disse begrænsede. Derfor vil fokus både være på de herskende forestillinger blandt beslutningstagere og især på et konkret initiativ med afsæt i den rettighedsbaserede tilgang.

Kan den private sektor hjælpe de fattigste?

Udviklingspolitisk er satsningen på den private sektor ikke ny, det store gennembrud for privat sektor-bistand kom i 2001, hvor den daværende VK-regering, som allerede nævnt, iværksatte det såkaldte PS-program i alle programsamarbejdslande. Den nuværende satsning på den private sektor blev som allerede omtalt yderligere intensiveret i 2014 med regeringens nye ambassadesatsning.

I det følgende præsenteres og reflekteres over privat sektor-satsningen. Indledningsvis præsenteres tankegodset i privat sektor-indsatsen og andre relevante problemstillinger, der artikuleres i forbindelse med PS-indsatsen. Derefter fremhæves nogle kritiske perspektiver på PS-indsatsen særlig i relation til fattigdomsaspektet. Omkring målsætningen med PS-programmet står der følgende på Udenrigsministeriets hjemmeside:⁸

»Privat Sektor programmet har til formål at skabe udvikling gennem vækst ved at få gang i det lokale erhvervsliv i fattige lande i Syd. Samtidig skal der udveksles viden og knowhow. Privat Sektor program-

met giver rådgivning og økonomisk støtte til danske virksomheder, som indleder et længerevarende partnerskab med en virksomhed i et af Danmarks programsamarbejdslande.«

Det fremgår, at der er en forventning om at den private sektor kan være driver for udvikling i de fattige lande i Syd, som går igennem vækst, viden og knowhow, hvilket kobler op til den klassiske nedsivningstilgang. Jørgen K. Hansen,⁹ administrerende direktør i Dansk Industri og medlem af Danidas Styrelse, som er én af ophavsmændene til privat sektor-programmet, udbygger med følgende synspunkt:

»Privat Sektor programmet er med til at sætte gang i udviklingslandenes erhvervsliv og skaber dermed økonomisk vækst. Der er et stort udviklingspotentiale i, at danske virksomheder overfører deres teknologi til virksomheder i udviklingslandene. Der kommer folk i arbejde. De får nye kompetencer og får skabt lønindkomster og værdier, der kan beskattes. Der er tale om en multiplikator-effekt.«

Idéen er den, at den private sektor kan støtte modernisering af udviklingslandene gennem overførsel af teknologier og knowhow, som vil skabe arbejdspladser og udvikling helt i tråd med forestillingerne inden for moderniseringsskolen/teorien. På politisk topniveau er der opbakning. Blandt andet ser statsminister Helle Thorning-Schmidt¹⁰ et stort potentiale for danske virksomheder i Afrika og udtaler endvidere følgende:

»Danske virksomheder er i verdensklasse, når det handler om at udvikle grønne løsninger inden for en bred palet – landbrug, fødevarer og energi. Lige præcis på de områder, som Afrika efterspørger, der har Danmark noget at byde på.«

Fortællingen er, at vi danskere er dygtige og har noget, som Afrika har brug for. Omkring perspektiver for danske virksomheder synes der at være ekspansionsmuligheder i Afrika. En undersøgelse fra Dansk Industri¹¹ viser, at den danske eksport til Afrika og Syd for Sahara kun ligger på niveau med den danske eksport til Færøerne eller hvad der svarer til

1,1 pct. af vores samlede eksport i 2011. Hvis den danske eksport kunne hæves til EU-gennemsnittet, ville det svare til 6.000 danske arbejdspladser. På baggrund af ovenstående synes perspektiverne i den udviklingspolitiske satsning på den private sektor og de positive effekter i Danmark og danske virksomheder at være oplagte. Om spørgsmålet vedrørende effekten ved en intensiveret privat sektor indsats for de fattige, specifikt omkring handelsaspektet, skrev udviklingsforskeren John Martinussen (1994: 102), for snart længe siden bl.a.:

»Hvor ilandene nyder godt af international handel, mens udviklingslandene ikke kan drage nytte af handlen, primært som følge af de konstant forringede bytteforhold for ulandene.«

Han anlagde dengang en klar kritisk tilgang til ulandenes position i forbindelse til handelsrelationer. Det synspunkt møder stadig opbakning den dag i dag. Blandt andet fremhæver Thomas Bernhardt (2011: 187), at udviklingslandene stadig er fanget i asymmetriske handelsrelationer. Det gælder især i bilaterale handelsrelationer, fordi ulande er svage i forhandlingsspillet. Inddrages konkrete erfaringer som eksempelvis Den Internationale Handelsorganisation (WTO), der med aid for trade-initiativet siden 2005 har indsamlet og kanaliseret omkring 200 mia. \$ gennem programmet, er de præliminære udmeldinger, på trods af at dette endnu ikke er blevet fuldt evalueret, at:

»... the impact on poverty is going to be minimal.«¹²

Ovenstående viser, at handel og udvikling, selv når der satses på fattigdomsorienteret handel, har begrænset positiv effekt for de fattige.

Herefter ændres fokus til privat sektor-indsatsen. Inddrages konkrete erfaringer, specifikt med danske PS-programmer, fremhæver konsulent Poul Buch-Hansen (2011)¹³ bl.a.:

»Fra evalueringen af PS programmet ved vi, at danske erhvervsvirksomheders samarbejde med partnere i ulandene ikke bidrog effektivt til væksten, fordi dansk industris interesser prioriteredes højere end u-landenes behov, muligheder og begrænsninger. Samme evaluering viste, at der heller ikke skabtes mange nye arbejdspladser og at andre mulige lighedsfremmende virkninger (f.eks. kvinders ligestilling på arbejdsmarkedet) også var svære at få øje på.«

Det lader altså til, at privat sektor-indsatsen faktisk ikke bidrager til væksten og ikke skaber nye arbejdspladser, hvilket naturligvis er kritisk set i relation til forventningerne. Kritiske evalueringer af privat sektor-indsatsen har fået konsekvenser. Eksempelvis blev privat sektor-indsatsen beskåret i 2014 som følge af en kritisk evalueringsrapport. Det gælder Danidas to erhvervsordninger, Business Partnerships og Business Project Development,¹⁴ som viste, at de ikke har været gode nok til at skabe job og vækst i udviklingslande.

Til belysning af erfaringer med privat sektor-aktiviteter og deres bidrag til udvikling og dermed fattigdomsbekæmpelse i Syd har Danida finansieret et studie udarbejdet af eksperter fra tænketanken Global Financial Integrity. Deres rapport¹⁵ belyser forhold i en række dansk-afrikanske programsamarbejdslande.¹⁶ Om rapporten skriver Udenrigsministeriet¹⁷ blandt andet under overskriften – Virksomheder snyder for milliarder:

»Private virksomheder snyder Afrikas fattigste nationer for milliarder af kroner. Et nyt studie skønner, at lyssky handelstransaktioner har snydt fem af Danmarks vigtigste partnerlande i Afrika for ikke mindre end 350 milliarder kroner. Det er Uganda, Ghana, Mozambique, Kenya og Tanzania, der på ti år kan have mistet omkring 10 procent af deres offentlige indtægter, der kunne være brugt til investeringer i landets infrastruktur, men som i stedet er blevet unddraget landene på illegal vis.«

Rapporten dokumenterer, at private virksomheder snyder de afrikanske lande, og at omfanget er massivt; ikke mindre end 350 mia. kr. Netop unddragelsernes omfang stiller

spørgsmålstegn ved fundamentet for PS-programmet som bidragende til udvikling i Syd og specifikt til den såkaldte multiplikatoreffekt i Syd, som erhvervslivets organisation, Dansk Industri, italesatte som et centralt element i forbindelse med privat sektor satsningen. Handels- og udviklingsminister Mogens Jensen¹⁸ udtalte i forbindelse med offentliggørelsen af rapporten:

»Det er dybt urimeligt og uanstændigt, at snyd med moms, told og skat har en så alvorlig effekt på økonomierne i fattige afrikanske lande. Jeg er overbevist om, at øget handel og øgede udenlandske investeringer er vejen frem i kampen mod fattigdom. Men det skal ske på lovlige og ordentlige vilkår, så udviklingslandene ikke svindles for indtægter, der kunne være brugt på skoler, veje og hospitaler.«

Trods de kritiske forhold omkring privat sektor-ordningerne udtrykker ministeren tillid til fundamentet af privat sektor initiativer. Andre aktører problematiserer imidlertid anvendelsen af midler fra udviklingsbistand til støtte til den private sektor. Eksempelvis Sune Bøgh,¹⁹ der er International sekretær i 3F, som udtaler:

»Det kunne jo godt ligne almindelig erhvervsstøtte, og så skal man ikke kæde det sammen med udviklingsbistand. Når for eksempel store virksomheder får støtte til at uddanne personale i et moderselskab, som de ville have udannet alligevel, får det karakter af erhvervsstøtte.«

Argumentet er, at PS-programmer i realiteten er erhvervsstøtte til danske virksomheder og derfor ikke burde kædes sammen med udviklingsbistanden med fokus på fattigdomsbekæmpelse. PS-programmet kritiseres også fra den private sektor, hvor eksempelvis Dansk Industri²⁰ kritiserer Danidas store bureaukrati og dets manglende kompetencer som tilsammen er med til at skræmme virksomhederne væk.

Rettighedsbaseret bistand skaber udvikling?

Rettighedsbaseret bistand er det andet store

udviklingspolitiske satsningsområde for S-R-SF-regeringen, som blev søsat af daværende udviklingsminister Christian Friis Bach, og som stod centralt i regeringens udviklingspolitiske prioritering (Udenrigsministeriet, 2011), hvor der bl.a. står:

»Rettighedsbaseret udvikling sætter det enkelte menneske i centrum af udviklingssamarbejdet og tager afsæt i de grundlæggende årsager til fattigdom. Udgangspunktet er de universelle menneskerettigheder, der udgør et globalt sæt af værdier og redskaber, som gør sig gældende på tværs af landegrænser og kulturer. Fattige kvinder og mænd er derfor ikke kun modtagere af bistand men centrale aktører i udviklingssamarbejdet, hvor de med udgangspunkt i deres rettigheder kan holde myndighederne op på deres forpligtelser.«

Udgangspunktet i denne tilgang er kampen for universelle rettigheder og handler om at informere folk i Syd om deres rettigheder og at mangel på rettigheder er en af de grundlæggende årsager til fattigdom. Flere forskere var ved lanceringen kritiske over for rettighedsbaseret bistand, særligt dens påståede fattigdomsreducerende effekt. Eksempelvis fremhæver Pedersen og Therkildsen (2012), at det er en kendsgerning, at de lande, der har løftet folk ud af fattigdom i det 20. århundrede, ikke har gjort det gennem en rettigheds- og demokratibaseret udvikling, snarere tværtimod. Broberg og Sanos artikel fremhæver, at den rettighedsbaserede tilgang til udvikling giver nye muligheder for de fattige

Da rettighedsbaseret bistand er et relativt nyt indsatsområde, er det svært at trække på evidens for effekten på fattigdomsbekæmpelse i Syd. Derfor vil fokus i det følgende være på et konkret eksempel på, hvorledes rettighedstilgangen i udviklingssamarbejdet bringes i fokus både i forhold til de dominerende forestillinger i udviklingsmiljøet og i forhold til konkrete handlinger. Der formuleres samtidig nogle refleksioner over både fundamentet og implementeringen af denne tilgang. Udgangspunktet for det følgende er

et eksempel på proaktiv anvendelse af den rettighedsbaserede tilgang i forbindelse med Ugandas skærpelse af lovgivningen omkring homoseksuelle, som affødte følgende kommentar på Udenrigsministeriet hjemmeside:²¹

»Den ugandiske præsident Yoweri Museveni har i dag underskrevet en lov med vidtrækkende konsekvenser for landets homoseksuelle trods international kritik herunder også fra Danmark. Som reaktion herpå omfatter Danmark nu en del af udviklingsbistanden til Uganda.«

Handels- og udviklingsminister Mogens Jensen udtalte i samme forbindelse følgende:²²

»Jeg kan ikke kraftigt nok tage afstand fra loven og det signal, den ugandiske regering nu sender til ikke bare forfulgte minoritetsgrupper, men til hele verden.«

Kritikken tager udgangspunkt i Ugandas præsident og regering, som står bag en lovgivning, der undergraver homoseksuelles, en forfulgt minoritetsgruppes, rettigheder. I ministeriets og udviklings- og handelsministers Mogens Jensens udlægning drejer sagen sig om, at Danmark ikke vil acceptere det, der kaldes for »Ugandaregeringens hetz mod de homoseksuelle«, og lovgivning, der bryder med, hvad Danmark opfatter som grundlæggende menneskerettigheder.

En granskning af indenrigspolitiske forhold i Uganda stiller spørgsmålstejn ved ministeriets udlægning og udpegning af Ugandas regering og præsident som de primære skurke i forbindelse med den konkrete lovgivning. Processen omkring skærpelse af lovgivningen mod homoseksuelle har stået på siden 2009 og primært været drevet af civilsamsfundsorganisationer, især ugandiske kirkelige organisationer, hvoraf nogle har samarbejdsrelationer med danske kirkelige organisationer. Loven blev stemt igennem Ugandas parlament, altså en demokratisk proces, hvor parlamentsformanden i forbindelse med den seneste vedtagelse af loven triumferende udtalte, at dette er en julegave til folket.²³ Ugan-

das præsident har flere gange i processen nægtet at underskrive loven og har fået mildnet loven, men i 2014 underskrev præsident Museveni den alligevel.

Den danske regerings italesættelse af »Ugandas regerings hetz mod homoseksuelle« synes problematisk og tvivlsom såvel i et partnerskabsperspektiv som i et rettigheds- perspektiv. Set i lyset af den folkelige mobilisering og opbakning til skærpelsen af lovgivning mod homoseksuelle, den demokratiske proces og Ugandas præsidents reaktive rolle, foregik vedtagelsen af loven efter en demokratisk proces. Set i et rettighedsperspektiv: Vil det ikke være problematisk, hvis en præsident nægter at underskrive en demokratisk vedtaget lov? Er seksuelle rettigheder vigtigere end demokratiske rettigheder, set fra et dansk rettighedsbaseret perspektiv?

Det næste relevante aspekt, der problematiserer den rettighedsbaserede tilgang til udvikling, vedrører de initiativer, Danmark beslutter at tage som følge af loven, og som har konsekvenser for Uganda. Her udtaler handels- og udviklingsminister Mogens Jensen på ministeriets hjemmeside følgende:²⁴

»Jeg har derfor besluttet at omdirigere knap 50 mio. kr. af den danske udviklingsbistand væk fra programmer med den ugandiske regering og over til aktiviteter med den private sektor og civilsamfundsorganisationer. Derudover er det mit udgangspunkt at dirigere al fremtidig bistand uden om den ugandiske regering, så den fremover udelukkende går gennem internationale organisationer, den private sektor og civilsamfundet ... Regeringens hetz mod de homoseksuelle skal ikke gå ud over de fattige ugandere ... 7 mio. kr. af støtten ... til den ugandiske regerings AIDS Kommission, som omlægges til indsats for homoseksuelles rettigheder på sundhedsområdet.«

Regeringen beslutter at iværksætte sanktioner over Ugandas regering ved at skære 50 mio. kr i den bilaterale udviklingsbistand til staten og omdirigere disse penge til civilsamfundsorganisationerne i landet. Der var mas-

siv indenrigspolitisk opbakning til regeringens sanktioner mod Uganda og i Folketinget ønskede flere partier mere vidtgående sanktioner, ligesom der var bred opbakning fra danske civilsamfundsorganisationer og i medierne.

Selvom der i Danmark nærmest var konsensus om sanktionering af Uganda i forbindelse med lovgivningen mod homoseksuelle, problematiseres sanktionerne og den konkrete anvendelse i det følgende. Indledningsvis problematiseres sanktioner som udviklingspolitisk instrument, hvor særligt forestillingen om anvendelsen af sanktioner som en straffeforanstaltning iværksat med forventninger om adfærdsændring hersker. Udredninger og forskning viser, at sanktioner er ineffektive, eksempelvis fremhæver Ian Anthony (2002: 227) på basis af studier af sanktioner udført af EU og FN, at:

»Sanctions have not been effective in bringing about a change in the behaviour of their targets when applied as a stand-alone measure.«

Et synspunkt, der støttes af Rebecca Adler-Nissens forskning i effekterne ved anvendelse af sanktioner.²⁵ Omkring effektiviteten af sanktioner, særligt i Afrika, er succeshistorier svære at finde. De såkaldte smarte sanktioner mod Zimbabwe, der blev iværksat i 2001 og derefter, med målsætningen om at ramme præsident Robert Mugabe og den politiske elite omkring ham samtidig med at skåne de fattige lader tværtimod til at have haft den stik modsatte effekt.

Sanktionernes effektivitet er relevante at diskutere, men bør ikke ses isoleret, fordi modreaktioner fra dem, der sanktioneres, også spiller en rolle. I den konkrete sag med Uganda udtaler Nick Westcott,²⁶ chefen for Afrikakontoret i EU's diplomatiske tjeneste, at EU skal afstå fra at belære afrikanerne om rettigheder for homoseksuelle, og at det næppe er sandsynligt, at Uganda vil tilbagerulle loven. Måske snarere tværtimod, bl.a. fordi

Ugandas præsident vil vise såvel landets befolkning som omverdenen, at »vi«, Uganda, er en suveræn stat som har selvbestemmelse og ikke underlægger os det, som italesættes som neo-kolonialistisk indblanding. Netop selvbevidsthed i kombination med voksende afrikansk træthed over for belæringer fra Vesten kan få implikationer ikke kun i den konkrete sag, men også mere generelt for Danmarks samarbejdsrelationer med Uganda og muligvis også andre afrikanske lande set i lyset af panafrisk loyalitet.

Som en refleksion over den konkrete sanktionering af Uganda er der flere overvejelser, man kan gøre sig. For det første er der spørgsmålet om, hvorvidt der er rimelighed i sanktioneringen af Uganda i forbindelse med lovgivningen mod homoseksuelle. Set med udgangspunkt i den danske regerings rettighedsbaserede perspektiv skal der handles, når Uganda laver lovgivning, der legitimerer overgreb på seksuelle rettigheder. Et sådant indgreb lever op til kohærensbegrebet i dansk udviklingspolitik. Der er altså klart belæg for den danske handling, selvom anvendelsen af sanktionsinstrumentet kan problematiseres, særlig set i lyset af ineffektiviteten af sanktioner.

For det andet kan det problematiseres, at der sanktioneres mod Uganda og ikke Nigeria. Set i det perspektiv at Nigerias præsident Goodluck Jonathan i januar 2014, altså kort tid efter Ugandas præsidents underskrivelse, underskrev en tilsvarende lov mod homoseksuelle. Danmark iværksatte ingen sanktioner mod Nigeria, men fortsatte processen med åbningen af såvel en ambassade og konsulat i Nigeria koblet op på den danske ambassade-satsning. Selvom der er forskel på Danmarks relationer til Uganda og Nigeria, hvor førstnævnte er modtager af udviklingsbistand og sidstnævnte mål for et erhvervsfremstød, udfordres såvel regeringens kamp for universelle menneskerettigheder som afrikanernes syn på Danmark. Rækkevidden af den danske re-

gerings kamp for universelle menneskerettigheders synes uklar. Ikke nok med at Nigeria ikke bliver ramt af sanktioner, så intensiveres samarbejdet med Nigeria gennem styrkelse af den diplomatiske tilstedeværelse i landet. Relateret til dette er det svært for afrikanere at forstå Danmarks specifikke kamp for seksuelle rettigheder i Afrika som andet end dobbeltmoralisk, når nærmest enslydende lovgivning behandles forskelligt af den danske regering. Når det gælder et fattigt land som Uganda, der modtager udviklingsbistand, straffes det med sanktioner. Hvorimod Nigeria, som er del af en erhvervspolitisk satsning med udsigt til danske arbejdspladser, ikke modtager nogen straf, men derimod en styrkelse af det bilaterale samarbejde.

For det tredje synes det problematisk at om dirigere bistanden fra den ugandiske stat til ikke-statslige aktører. Det skyldes, at det netop var civilsamfundsorganisationer, som i første omgang stod fadder til loven, og at det derfor forekommer ulogisk og inkonsekvent, at denne kategori af aktører belønnes, hvorimod staten straffes. I øvrigt blev der af de om dirigerede 50 mio. kroner kun sat navn på 7 mio. til homoseksuelles rettigheder. Omkring den specifikke indsats for homoseksuelle kan man i øvrigt stille sig skeptisk over for, hvorvidt denne meget lille gruppe af ugandiske homoseksuelle overhovedet har kapacitet til at absorbere et så stort beløb. Har de homoseksuelle overhovedet mulighed for bruge alle disse penge? Endelig er det også relevant at spørge ind til, hvilke konsekvenser det kan have for samarbejdet mellem Danmark og Uganda, når den danske regering støtter en gruppe, de homoseksuelle, der er kriminaliseret ifølge Ugandas lovgivning. Hvordan vil den danske regering og danskerne se på udenlandsk støtte til kriminaliserede grupper i Danmark?

Det fjerde aspekt er relateret til det generelle og udviklingsorienterede plan. I en Afrika-kontekst spiller stater og statslige institu-

tioner en central rolle og betydning for både samfundsudvikling og specifikt i fattigdomsbekæmpelse. Statslige institutioner og deres funktionsdygtighed er således afgørende for udviklingen i landet. Se på Ugandas nabolande som eksempelvis Sydsudan og D.R. Congo. Her ses konsekvenserne af svage stater. Når store budgetterede beløb, som f.eks. fra udviklingsbistand, pludselig fjernes, har det betydning for staten, samfundsudviklingen og herunder også for de fattige. Dertil skal lægges, at der mangler dokumentation for, at støtte til NGO'erne har samme effekt i relation den samfundsmæssige sammenhængskraft samt fattigdomsbekæmpelse.

Det femte punkt, der kunne fremhæves i forbindelse med sanktioneringen af Uganda, vedrører implikationerne af de danske sanktioner for de homoseksuelle i Uganda. Det er jo den gruppe, deres rettigheder og livsvilkår, som Danmark med en rettighedsbaseret bistand kæmper for. På den korte bane har Danmarks sanktioner ikke hjulpet Ugandas homoseksuelle, tværtimod. Det skyldes, at Danmarks og en håndfuld andre landes sanktionspolitik mod Uganda har medført negativ eksponering og øget forfølgelse af landets homoseksuelle. Eksempelvis blev billeder af homoseksuelle bragt på forsiden af aviser i Uganda, hvor de homoseksuelle blev udpeget som værende skyld i, at donorer har skåret udviklingsbistanden. Herved er Ugandas homoseksuelle blevet syndebukke, og forfølgelsen af gruppen er blevet intensiveret.

Opsummering omkring de nuværende satsningsområder

Ovenstående viser, at der er stor dansk interesse for både satsningen på støtte til den private sektor og den rettighedsbaserede bistand, mens der savnes positive tilkendegivelser fra Syd. Derimod viser kampen for rettighederne, specifikt i Uganda, at der oplistes en række dilemmaer hvad angår forholdet mellem Danmark og Uganda, med implikationer for især bilaterale samarbejdsrelationer,

men som muligvis kan udvikle sig yderligere. Netop implikationerne af satsningsområder i Syd synes at være af marginal betydning for Danmark. Det gælder begge satsningsområder, hvor der synes at være massiv indenrigspolitisk opbakning til privat sektor-bistand og til de specifikke sanktioner mod Uganda.

Set i et fattigdomsbekæmpelsesperspektiv er det vanskeligt at finde evidens for satsningsområdernes positive implikationer på den korte bane. De konkrete erfaringer fra privatsektorindsatsen viser direkte negative implikationer da private virksomheder i en række danske programsamarbejdslande i Afrika har snydt staterne for 350 mia. kroner – penge som kunne være anvendt til udviklingsaktiviteter i lande. Trods den massive snyd er der stadig dansk opbakning til at fortsætte aktiviteterne.

Afrunding med perspektiver på udviklingspolitiske kampe for de fattige og Danmark

Dansk udviklingsbistand er vigtig både for verdens fattige og for Danmark. Heldigvis er vi verdens bedste og dermed ingen grund til bekymring. Ovenstående viser en række opmærksomhedspunkter, hvor der i det følgende vil blive fokuseret på nogle af de vigtigste. For det første, Danmarks kamp for de fattige har skiftet karakter fra fokus på specifik fattigdomsbekæmpelse til fattigdomsbekæmpelse baseret på nedsivningseffekter i forbindelse med forskellige donordrevne politiske initiativer, med tvivlsomme effekter for de fattigste. Samtidig med at betingelserne for den fattigdomsbekæmpende synes vanskeligere, for det bliver sværere at ramme de fattige, når de, som Poul Engberg-Pedersen artiklen viser, er spredte og ikke længere udelukkende er lokaliseret i de fattigste lande. Ligesom det er sværere at mobilisere befolkningerne, eksempelvis danskerne i kampen for de fattige. Den folkelige opbakning til udviklingsbistanden er vigende blandt danskerne, samtidig med at der kan identifi-

ceres en stigende folkelig opbakning til beskæring af udviklingsbistanden. Baggrunden for danskernes svækkede bistandsinteresse er usikker og tænkevækkende set i lyset af, som Henrik Nielsens artiklen omtaler, at de danske NGO'ere bruger en voksende del af budgettet til kampagne aktiviteter. På den ene side udfordrer det langtidsholdbarheden af italesættelsen af forestillingen om, at det at hjælpe verdens fattigste er en del af danske folkesjæl. På den anden side, så åbner det op for overvejelser om alternative veje til at støtte udviklingen i Syd.

For det andet, Danmark har vist stor omstillingsparathed eller måske mere præcist tilpasningsevne med mainstreaming som et af de centrale elementer i udviklingspolitikken gennem de seneste år. De løbende udviklingspolitiske ændringerne har imidlertid ikke eksplicit været rettet mod de fattigstes behov. Tilpasninger er foretaget med udgangspunkt i internationale og særligt indenrigspolitiske forhold. Omkring de administrative forandringsprocesser, så giver Klaus Winkels bidrag indblik i overvejelser og beslutning gennem årene. Mens Henriks Nielsens artikel bidrager med indsigt i, hvorledes ministeriets nye initiativer med resultatbaserede ressourceallokeringsmodeller til NGO'erne medfører stigende standardisering og ensretning. På den politiske scene er signalerne blandede, Helle Degns artikel giver indblik i kampene mellem blokkene i relation til udviklingspolitikken og problematisere forskellene mellem dem. Trods kampene mellem de politiske partier, så synes der på den ene side udbredt politisk konsensus om udviklingspolitikken som værende high politics for Danmark med udviklingsbistanden som et af de vigtigste udenrigspolitiske instrumenter. På den anden side er der en voksende erkendelse af nødvendigheden af nedskæring i udviklingsbistanden. Blandt de politiske partier synes de antagonistiske udviklingspolitiske positioner, som første gang så dagens lys i 2001, stadigvæk at være gældende. Og så alligevel

ikke, for trods modsatrettede positioner blev der med finansloven i 2014 skabt konsensus om nedskæringen af udviklingsbistanden. De udviklingsvenlige partiers attituderelativisme er ikke kun blevet eksponeret i forbindelse med udviklingsbistandens størrelse, men også i forbindelse med den politiske mainstreaming af indsatsområderne. Disse partier har i stigende grad intensiveret støtten til den private sektor og forestillingen om, at den private sektor kan være driver for udvikling i Syd med nedsivningseffekt til de fattigste. De har, med andre ord, tilsluttet sig de borgerlige partiers udviklingspolitiske grundfortælling. Derimod synes de udviklingsvenlige partier ikke længere at fokusere på specifikke fattigdomsorienterede initiativer, ligesom tilliden til staterne og ejerskab i Syd ikke længere står centralt. De har derimod koblet sig op på kampen for globale værdier, senest med fokus på rettigheder. Netop sammentænkningen af fattigdomsbekæmpelse med andre globale problemer er fokus for den internationale post-2015 debat, og Poul Engberg-Pedersens artikel giver indblik i de centrale elementer på den internationale opfølgning på 2015-målene, som også Danmark er koblet op på.

Den tredje problemstilling er relateret til Danmarks samspil med Syd, altså konkret bistandspolitisk samarbejde mellem donor og modtagere i bistandens samarbejdet. Traditionelt har Danmark høj status, men der synes voksende udviklingsbistandstræthed både i Nord og Syd. I Afrika har eksempelvis den rettighedsbaserede tilgang med anvendelse af såvel megafondiplomati som sanktionsinstrumentet bragt Danmark på kollisionskurs med bistandsmodtagere, specifikt Uganda, men potentielt også andre lande i Syd. Danmarks kamp for rettigheder har allerede udfordret ikke kun samarbejdsrelationerne med modtagerlande, men også os selv. For det første, fordi der skal foretages en afvejning af, hvilke rettigheder der er vigtigst, eksempelvis anerkendelse af demokratiske processer versus

seksuelle rettigheder. For det andet opstår der en synlig inkonsekvens i dansk udviklingspolitik hvis Danmark kæmper og sanktionerer for seksuelle rettigheder specifikt i relation til Uganda og ikke over for Nigeria, hvor samarbejdsrelationerne oprustes ud fra forventningen om at skabe danske arbejdspladser. Den danske attituderelativisme i kampen for globale værdier er ikke for alvor blevet udfordret i den danske debat, selvom det allerede, med lovgivningerne mod homoseksuelle i Uganda og Nigeria, har vist sig vanskeligt at kombinere kampen for globale rettigheder med investeringer i danske arbejdspladser. Endelig kunne selvrefleksioner over indsigt og anvendelse af instrumenter, herunder overvejelser for fremtiden. Set i lyset af dette synes anvendelse af sanktionspolitikken ikke at være belastet af viden, i dette tilfælde om effektiviteten af sanktioner, viden om aktørerne, der drev processen omkring loven mod homoseksuelle, samt forståelse for implikationerne af sanktionerne på såvel den korte som den lange bane.

Spørgsmålet er så, hvorledes det internationale samfund, især modtagerlande i Syd, vil reagere på, at verdensmesteren i bekæmpelse af fattigdom ikke alene kæmper for de fattige, men også kæmper for universelle menneskerettigheder og danske arbejdspladser. Altså at altruismen i dansk udviklingspolitikken bliver afløst af andre værdikampe. Danmarks kamp for seksuelle rettigheder i Uganda skabte ikke glæde, hverken hos landets magtelite eller blandt en række civilsamfundsorganisationer, tværtimod. Når den politiske magtelite i Uganda går til modangreb på Danmark, specifikt relateret til sanktionerne i forbindelse med landets lovgivning mod homoseksuelle, skyldes det flere forhold. Et af dem er, at i Uganda opleves sanktionerne underminerende for den nationale selvbestemmelse og suverænitet. Danmarks plan om at omdirigere penge, der skulle være brugt til at støtte statens aktiviteter, skal nu bruges til at støtte en kriminaliseret gruppe, hvilket ikke

er populært i Uganda. I Syd og særlig tydeligt i Afrika er der en voksende selvbevidsthed og en stærkt stigende utilfredshed med hvad der opfattes som neokolonialisme i form af en konstant tilvækst af konditionaliteter i forbindelse med udviklingsbistanden fra Vesten. Dertil skal lægges, at nogle afrikanere ser Danmarks seneste sanktionspolitik som dobbeltmoralisk. Samtidig med at Uganda og andre afrikanske lande, i modsætning til tidligere tiders afhængighed af samarbejdsrelationer med donorene i Vesten, har alternativer. Der er en lang række andre aktører, som eksempelvis Kina og Indien, der ikke stiller samme suverænitetssunderminerende krav. De afrikanske lande og andre lande i Syds muligheder for samarbejde med de nye aktører har allerede påvirket samarbejdsrelationerne for Danmark og andre vestlige donorer negativt. I Afrika høres stadig oftere uofficielle udmeldinger om, at lande ikke gider bistands-samarbejde med konditionaliteter. En sådan udvikling kan være kritisk for Danmark, ikke kun i kampen for globale værdier, men også for danske muligheder internationalt. For en række af verdens hurtigst voksende økonomier er i Afrika²⁷ og problemstillinger om lægning af produktion i Kina behandles i Teit Lühjes artikel. Danmark har traditionelt haft stor goodwill i Afrika og andre lande i Syd, men mange års indsats kan sættes over styr og få betydning for danske arbejdspladser og specifikt ambassadestrategien. For Danmark er adgang til disse nye markeder i Syd af vital betydning, hvilket tilføjer en ny dimension til de asymmetriske partnerskaber, hvor Danmarks udviklingsmuligheder fremadrettet afhænger af relationerne til Syd, og lande i Syd har flere valgmuligheder og voksende selvbestemmelse for, hvem de ønsker at samarbejde med under hvilke betingelser.

Danmark står over for en række vigtige udviklingspolitiske overvejelser og beslutninger, hvor det kan overvejes, hvilke parametre der anvendes: skal hovedvægten være på indenrigspolitiske forhold, selvglæden

over egne evner og begrænset viden om forhold i Syd? Herunder afvejninger af, hvilke kampe Danmark vil kæmpe inden for udviklingspolitikken, og hvad grundlaget for samarbejdsrelationerne med landene i Syd skal være.

Noter

1. Grundlaget for Center for Global Developments kårning er baseret på forskellige parametre, eksempelvis størrelsen og kvaliteten af udviklingssamarbejde. For mere se Udenrigsministeriets hjemmeside (23.12.14): <http://um.dk/da/udenrigspolitik/udenrigspolitiske-nyheder/newsdisplaypage/?newsid=f1e9a5ef-8704-4aa1-8bf1-6b72edf88a48>) og Center for Global Developments oversigt og index kan ses her: <http://www.cgdev.org/initiative/commitment-development-index/index>
2. På Udenrigsministeriets hjemmeside, se her: <http://um.dk/da/udenrigspolitik/udenrigspolitiske-nyheder/newsdisplaypage/?newsid=61422389-76bd-4194-9475-a44d39502ae0>
3. Se IBIS hjemmeside: <http://ibis.dk/articles/en-aergerlig-sammenblanding/>
4. Se dagbladet Information her: <http://www.information.dk/487430>
5. Til Udenrigsministeriets hjemmeside (den 8.4.14): <http://um.dk/da/danida/om-danida/nyheder/newsdisplaypage/?newsid=a3e9f0c9-7eca-4757-bf07-90d3f69c1c7c>
6. En undersøgelse foretaget af Epinon for Danida, som kan ses her: <http://um.dk/da/~media/UM/Danish-site/Documents/Danida/Det-goer-vi/U-landsoplysning/Danskernes%20holdninger%20og%20kendskab%20til%20udviklingsbistand%202012.pdf>
7. Som er omtalt i Altinget (17.7.2013), se her: <http://www.altinget.dk/artikel/128883-hver-anden-dansker-vil-saenke-udviklingsbistand>
8. Se her: <http://www.netpublikationer.dk/um/5675/html/chapter07.htm>
9. På Udenrigsministeriets hjemmeside: <http://www.netpublikationer.dk/um/5675/html/chapter07.htm>
10. Sagt i et interview til Jyllands-Posten (2.4.2014): <http://jyllands-posten.dk/politik/ECE6609042/Thorning%3A+Danske+virksomheder+skal+kigge+mod+Afrika/>
11. I u-landsnyt (8.10.2012): <http://www.u-landsnyt.dk/nyhed/08-10-12/dansk-eksport-til-afrika-p-niveau-med-eksporten-ti>
12. Se mere her: <http://www.theguardian.com/global-development/2013/mar/15/aid-for-trade-effectively-reducing-poverty>
13. Poul Buch-Hansen var ansvarlig for evaluering af Danidas privatsektor (PS) program, der blev udgivet i 2001.
14. Omtale af de to programmer der blev lukket kan findes i erhvervsmagasinet CSR, se her: <http://www.csr.dk/danidas-erhvervsst%C3%B8tte-oph%C3%B8rer-midlertidigt>
15. »Hiding in Plain Sight; Trade Misinvoicing and the Impact of Revenue Loss in Ghana, Kenya, Mozambique, Tanzania and Uganda 2002-2011«, som kan downloaded: http://iff.gfintegrity.org/hiding/Hiding_In_Plain_Sight_Report-Final.pdf
16. Det gælder Ghana, Kenya, Mozambique, Tanzania og Uganda i perioden 2002-2011
17. På Udenrigsministeriets hjemmeside (11.5.14): <http://um.dk/da/nyheder-fra-udenrigsministeriet/newsdisplaypage/?newsid=95976f8e-789a-4eab-9022-7081f3cc9179>
18. Til udenrigsministeriets hjemmeside (11.5.2014): <http://um.dk/da/nyheder-fra-udenrigsministeriet/newsdisplaypage/?newsid=95976f8e-789a-4eab-9022-7081f3cc9179>
19. På Udenrigsministeriets hjemmeside: <http://www.netpublikationer.dk/um/5675/html/chapter07.htm>
20. I Altinget (18.12.14), se her: <http://www.altinget.dk/udvikling/artikel/di-fjern-erhvervsinstrumenter-fra-danida>
21. Se her: <http://um.dk/da/danida/om-danida/nyheder/newsdisplaypage/?newsid=cccc9ddd-162b-41f6-a71f-c9420126c0b3>
22. Se her: <http://um.dk/da/danida/om-danida/nyheder/newsdisplaypage/?newsid=cccc9ddd-162b-41f6-a71f-c9420126c0b3>
23. Ifølge Professor Holger Bernt-Hansen.
24. Se her: <http://um.dk/da/danida/om-danida/nyheder/newsdisplaypage/?newsid=cccc9ddd-162b-41f6-a71f-c9420126c0b3>
25. Se Københavns universitets hjemmeside: http://nyheder.ku.dk/alle_nyheder/2014/03/vestens_politiske_opdragelsesmetoder_fungerer_ikke_paa_alle_lande/
26. Ifølge EUobserver (3.10.2013): <https://euobserver.com/news/121650>
27. Se f.eks. dette fra IMF: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2014/CAR042414A.htm>

Litteratur

- Aadal Bo, M. (2014), *En ærgerlig sammenblanding*, <http://ibis.dk/articles/en-aergerlig-sammenblanding>.
- Anthony, I. (2002), »Sanctions applied by the European Union and the United Nations«, I SIPRI, *Armaments, Disarmament and International Security* United Kingdom: Oxford University Press, pp. 203-28.
- Bernhardt, T. (2011), »North-South Imbalances in the International Trade Regime: Why the WTO Does Not Benefit Developing Countries as Much as it Could«, *The Journal of Sustainable Development*, 6(1): 173-91.
- Bjørnager, J.A. (2014), »Ekspert: Handel og udviklingsbistand hører naturligt sammen«, <http://politiken.dk/indland/politik/ECE2198765/ekspert-handel-og-udviklingsbistand-hoerer-naturligt-sammen/>.
- Blunt, E. (2013), »Is aid for trade an effective tool for reducing poverty?« www.theguardian.com/global-development/2013/mar/15/aid-for-trade-effective-reducing-poverty.
- Buch-Hansen, P. (2011), »Lad os få erfaringerne på bordet« [Blog], www.u-landsnyt.dk/blog/43/lad-os-fa-erfaringerne-pa-bordet.
- Esbensen, B. (2014), »Sammenlægning af udvikling og handel er dårligt nyt for de fattige«, www.information.dk/487430.
- Global Financial Integrity (2014), »Hiding in Plain Sight: Trade Misinvoicing and the Impact of Revenue Loss in Ghana, Kenya, Mozambique, Tanzania, and Uganda: 2002-2011«, http://iff.gfintegrity.org/hiding/Hiding_In_Plain_Sight_Report-Final.pdf
- Halskov, M. (2006), »PS-Programmet får hård kritik i ny rapport«, <http://forsiden.3f.dk/article/20060127/INTERNATIONALT/60127001/2405>.
- Jensen, M. og P.S. Møller (2014), »Milliardbesparelser på udviklingsbistand skader danske interesser«, <http://politiken.dk/debat/ECE2394972/milliardbesparelser-paa-udviklingsbistand-skaeder-danske-interesser/>
- Jensen, S. (2014), »Handels- og udviklingstænkningen savner sammenhæng«, *IP-monopolet*, 20: 26-31, København: Københavns Universitet, Institut for Statskundskab.
- Jensen, S. (2005), »Hjælper Danmark Afrikas fattigste? – Et kritisk perspektiv på Danmarks Afrika-politik«, *DIIS Working Paper* (2005/14). København: DIIS.
- Jensen, S. (2002), »Hård kritik af nedskæringer af ulandsbistand«, www.b.dk/danmark/haard-kritik-af-nedskaeringer-af-ulandsbistand.
- Kuznets, S. (1955), »Economic growth and income inequality«, *American Economic Review*, 45(1): 1-28.
- Københavns Universitet (2014), »Vestens opdragelsesmetoder fungerer ikke på alle lande«, http://nyheder.ku.dk/alle_nyheder/2014/03/vestens_politiske_opdragelsesmetoder_fungerer_ikke_paa_alle_landel/.
- Martinussen, J.D. (1994), *Samfund, stat og marked*, København: Danmark: Mellemlfolkeligt Samvirke
- Olsen, G.R. (2003), »Bistandshjælpen bevares«, *Weekendavisen*, 4. juni.
- Pedersen, R.H og O. Therkildsen (2012), »Udviklingsbistand. Virker kontraktspolitik?« *Politiken*, 10. januar.
- Udenrigsministeriet (2014), »Nye danske ambassader giver adgang til 300 millioner flere mennesker end hidtil. Lokaliseret«, <http://um.dk/da/politik-og-diplomati/nyhederogpublikationer/udenrigspolitiske-nyheder/newsdisplaypage/?newsid=61422389-76bd-4194-9475-a44d39502ae0>.
- Udenrigsministeriet (2014), »Danmark omlægger en del af udviklingsbistanden til Uganda«. <http://um.dk/da/nyheder-fra-udenrigsministeriet/newsdisplaypage/?newsID=cccc9ddd-162b-41f6-a71f-c9420126c0b3>.
- Udenrigsministeriet og DANIDA (2011), »Regeringens udviklingspolitiske prioriteter 2012«, <http://um.dk/da/~media/UM/Danish-site/Documents/Danida/Det-vil-vi/Prioritet/Regeringens%20udviklingspolitiske%20prioriteter%202012.ashx>
- Udenrigsministeriet og DANIDA (2011), »Strategisk Ramme For Prioritetsområdet Vækst og Beskæftigelse 2011-2015«. København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2004), »Africa in the 21st Century – An analytical overview«, Unpubliceret Rapport, version december.
- Udenrigsministeriet og DANIDA (2003), »En verden til forskel: Regeringens bud på nye prioriteringer for dansk udviklingsbistand 2004-2008«, København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet og DANIDA (1994), »En verden i udvikling – strategi for dansk udviklingspolitik frem mod år 2000«, København: Udenrigsministeriet.
- U-landsnyt (2014), »Nigeria: Lyn-lov forbyder homo-

ægteskaber og forsamlinger«, www.u-landsnyt.dk/nyhed/14-01-14/nigeria-lyn-lov-forbyder-homo-gteskaber-og-forsaml.

U-landsnyt(2013), »ViskalikkebelæreAfrikaomrettigheder for homoseksuelle«, www.u-landsnyt.dk/nyhed/03-10-13/vi-skal-ikke-bel-re-afrika-om-rettigheder-homoseks.

United Nations (2005), »The Inequality Predicament – The World Social Situation 2005«, New York: UN.

Wade, R.H. (2004), »Is globalization reducing poverty and inequality«?. *World Development*, 32(4): 567-89.

Williamson, J. (1990), »What Washington Means by Policy Reform«, i J. Williamson, red., *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* USA, Washington: Institute for International Economics.