

Gorm Rye Olsen

## Offentlig opinion i Europa og udviklingsbistand til Afrika: er der en sammenhæng?

Den internationale debat om udviklingsbistand til Afrika antager, at den offentlige opinion betyder noget og har indflydelse på de politiske beslutninger. Men det er næppe tilfældet at dømme efter case studier af fem europæiske donorer: Frankrig, Storbritannien, Tyskland, Danmark og Den europæiske Union. Den manglende forbindelse mellem opinion og beslutningstagen skal primært forklares med centraliserede beslutningsprocesser og dermed en svag forbindelse mellem regering og samfund inden for dette specielle politikfelt. Derved overlades beslutningerne omkring udviklingsbistand til en snæver elite.

Der er to synspunkter, der står over for hinanden i den aktuelle debat om bistand til Afrika. På den ene side hævdes det, at bistand til Afrika befinder sig i en legitimitetskriser. Ifølge Nick van de Walle (1999: 339) er stemningen i donorsamfundene idag "one of great frustration and growing cynicism". Han vurderer (1999: 352), at "the legitimacy of the aid enterprise will continue to erode, without clear evidence that aid is helping Africa to move forward economically". Roger Riddell (1999: 311) finder, at der er "serious and perhaps growing doubt about aid to Africa". Også Verdensbanken er inde på, at 1990'ernes såkaldte donortræthed kan forklare den faldende bistand til Afrika (World Bank, 2000: 236-237). Ifølge banken skyldes donortrætheden "the belief that aid to Africa has done little to raise growth or reduce poverty". Jean-Philippe Thérien og Carolyn Lloyd (2000: 21, 34) anlægger tilsvarende synspunkter og påpeger, at "aid is undergoing a profound crisis". De fremhæver, at "aid has never been lower on the foreign policy agenda of the developed countries" end i den anden halvdel af 1990'erne. De to forfattere hævder, at den offentlige opinion i donorlandene måske er den afgørende faktor med hensyn til at påvirke fremtidens bistand (Thérien og Lloyd, 2000: 35).

Den anden tendens i den aktuelle debat om bistand til Afrika afviser, at der er en krise, og at den afspejler en faldende offentlig støtte til at give udviklingsbistand. Tværtimod argumenteres der for, at den offentlige opinion spiller en positiv rolle, og at den har betydning for de beslutningstagere, der er involveret i bistandspolitik. Det samme synspunkt genfindes i en række publikationer om bistand. Således lægger UNDP og Marc Stern vægt på, at der er en positiv sammenhæng mellem en positiv offentlig opinion og størrelsen på de offentlige udgifter til bistand. Denne sammenhæng antages at være særlig stærk i de nordiske lande samt i Holland (Stern, 1998: 2-3). Stern finder, at den offentlige støtte til bistand lå på omkring 80 pct. i 1995 (Stern, 1998: 4), som i hans optik indebærer, at donortræthed synes at være begrænset til ganske få lande (Stern, 1998: iv).

En tilsvarende tiltro til den offentlige opinion findes i rapporten "The Reality of Aid", som udgives hvert år. 1996-udgaven mener for eksempel, at omkring 60

Gorm Rye Olsen

## Offentlig opinion i Europa og udviklingsbistand til Afrika: er der en sammenhæng?

Den internationale debat om udviklingsbistand til Afrika antager, at den offentlige opinion betyder noget og har indflydelse på de politiske beslutninger. Men det er næppe tilfældet at dømme efter case studier af fem europæiske donorer: Frankrig, Storbritannien, Tyskland, Danmark og Den europæiske Union. Den manglende forbindelse mellem opinion og beslutningstagen skal primært forklares med centraliserede beslutningsprocesser og dermed en svag forbindelse mellem regering og samfund inden for dette specielle politikfelt. Derved overlades beslutningerne omkring udviklingsbistand til en snæver elite.

Der er to synspunkter, der står over for hinanden i den aktuelle debat om bistand til Afrika. På den ene side hævdes det, at bistand til Afrika befinder sig i en legitimitetskriser. Ifølge Nick van de Walle (1999: 339) er stemningen i donorsamfundene idag "one of great frustration and growing cynicism". Han vurderer (1999: 352), at "the legitimacy of the aid enterprise will continue to erode, without clear evidence that aid is helping Africa to move forward economically". Roger Riddell (1999: 311) finder, at der er "serious and perhaps growing doubt about aid to Africa". Også Verdensbanken er inde på, at 1990'ernes såkaldte donortræthed kan forklare den faldende bistand til Afrika (World Bank, 2000: 236-237). Ifølge banken skyldes donortrætheden "the belief that aid to Africa has done little to raise growth or reduce poverty". Jean-Philippe Thérien og Carolyn Lloyd (2000: 21, 34) anlægger tilsvarende synspunkter og påpeger, at "aid is undergoing a profound crisis". De fremhæver, at "aid has never been lower on the foreign policy agenda of the developed countries" end i den anden halvdel af 1990'erne. De to forfattere hævder, at den offentlige opinion i donorlandene måske er den afgørende faktor med hensyn til at påvirke fremtidens bistand (Thérien og Lloyd, 2000: 35).

Den anden tendens i den aktuelle debat om bistand til Afrika afviser, at der er en krise, og at den afspejler en faldende offentlig støtte til at give udviklingsbistand. Tværtimod argumenteres der for, at den offentlige opinion spiller en positiv rolle, og at den har betydning for de beslutningstagere, der er involveret i bistandspolitik. Det samme synspunkt genfindes i en række publikationer om bistand. Således lægger UNDP og Marc Stern vægt på, at der er en positiv sammenhæng mellem en positiv offentlig opinion og størrelsen på de offentlige udgifter til bistand. Denne sammenhæng antages at være særlig stærk i de nordiske lande samt i Holland (Stern, 1998: 2-3). Stern finder, at den offentlige støtte til bistand lå på omkring 80 pct. i 1995 (Stern, 1998: 4), som i hans optik indebærer, at donortræthed synes at være begrænset til ganske få lande (Stern, 1998: iv).

En tilsvarende tiltro til den offentlige opinion findes i rapporten "The Reality of Aid", som udgives hvert år. 1996-udgaven mener for eksempel, at omkring 60

pct. af befolkningen i OECD-landene er tilhængere af det aktuelle bistandsniveau eller en stigning. Hvor offentligheden er velartikuleret og velinformeret, kan den gøre den politiske pris for nedskæringer i bistanden høj og dermed både beskytte og forøge bistanden (Randel og German 1996: xii). Endelig er Ian Smillie (1999: 71-76) en tredje repræsentant for troen på offentlighedens politiske relevans i forhold til udviklingsbistand. Smillie finder, at den politiske ledelse i Nord må lytte til opinionsundersøgelserne, der viser, at mange mennesker rent faktisk er bekymrede og ønsker at hjælpe de økonomisk svagt stillede. Hermed antyder Smillie, at flertallet af borgerne i OECD-landene er imod de reduktioner i bistanden, der fandt sted gennem 1990'erne.

Umiddelbart kan de to positioner forekomme uforenelige. Ikke desto mindre skal det her påstås, at pointerne omkring "legitimitet" og/eller "donoræthed" fundamentalt set drejer sig om det samme nemlig, at den offentlige opinion spiller en rolle for beslutningstagere inden for udviklingshjælp, og at den offentlige opinion derfor influerer på beslutninger vedrørende bistand. Jeg stiller mig skeptisk over for dette ræsonnement. Min analyse stiller derfor et andet spørgsmål: *Er det korrekt, at den offentlige opinion i de europæiske donorlande har en så stærk indflydelse på beslutningstagerne involveret i bistand, som det antydes i den aktuelle internationale debat om bistanden til Afrika? Kunne det ikke forholde sig stik modsat nemlig, at offentligheden ikke er vigtig inden for dette særlige politikfelt? Hvis det er tilfældet, har de to tendenser præsenteret ovenfor lige megen uret, i og med de lægger så megen vægt på den offentlige opinion. Hypotesen er derfor, at den offentlige opinion i Europa ikke er særlig vigtig for udviklingsbistanden til Afrika.*

Analysen indskrænker sig til at se på "Europa" defineret som 16 aktører i fællesskab, nemlig EU-Kommissionen i Bruxelles plus de 15 medlemsstater i EU. Der er flere grunde til at fokusere på "Europa" defineret på denne måde. Europa var gennem 1990'erne uden diskussion den vigtigste bistandsgiver til Afrika syd for Sahara. Det gælder både langsigtet udviklingsbistand og kortsigtet nødhjælp. I det forgangne årti tegnede EU plus de bilaterale EU-donorer sig tilsammen for mere end halvdelen af den globale bistand til Afrika syd for Sahara (OECD, 1996, 1997a, 1998, 1999, 2001). Gennem 1990'erne leverede europæerne ligeledes omkring 54 pct. af den globale humanitære nødhjælp, når bidragene fra "Det europæiske fællesskabs humanitære kontor" (ECHO), de øvrige afdelinger i Kommissionen samt de bilaterale donoreres bidrag lægges sammen (ECHO, 1998: 29).

Analysen indskrænker sig til et begrænset antal europæiske bistandsgivere, dels fire bilaterale donorer samt EU-Kommissionen. Frankrig, Storbritannien og Tyskland er valgt, fordi de er de største og dermed formodentlig også nogle indflydelsesrige donorer. Danmark er taget med, selv om landet er blandt de mindste donorer i absolut forstand. Danmark har den højeste bistandsprocent i verden målt i forhold til bruttonationalindkomsten (BNI). Endelig er det nødvendigt at se nærmere på den Europæiske Union som en selvstændig aktør inden for udviklingsbistand. En række af de oplysninger, der præsenteres i artiklen er indsamlet via personlige interviews med embedsmænd i sidste halvdel af 1990'erne i de relevante europæiske storbyer og forskningscentre.<sup>2</sup>

Fremstillingen indleder med at præsentere det teoretiske apparat, som vedrører offentlig opinion og udenrigspolitik. Dernæst følger den empiriske analyse inddelt i seks afsnit, hvor de første fire vedrører de bilaterale donorer, det femte drejer sig om EU som en selvstændig aktør, mens det sjette afsnit ser på spørgsmålet om humanitær nødhjælp. De enkelte afsnit om bistand er disponeret efter samme princip således, at oplysningerne om den offentlige opinion vedrørende bistand præsenteres først. Derefter følger en kort analyse af den bistandspolitik, som rent faktisk er blevet fulgt af det pågældende land/aktør igennem 1990'erne. Efter denne introduktion diskuteres den mulige forbindelse mellem offentlig opinion og beslutninger om bistand struktureret i overensstemmelse med den teoretiske ramme.

### **Offentlig opinion og udenrigspolitik i liberale demokratier**

Det er nødvendigt at understrege, at den offentlige opinion ikke uden videre kan forstås som en afspejling af en udifferentieret masseopinion. Analytisk er det i hvert fald muligt at skelne mellem forskellige typer af offentlig opinion. Som minimum er det nødvendigt at sondre mellem "masseopinion" og "eliteopinion". Ideen om en eliteopinion er vigtig af flere grunde. For det første understreger det forskellen mellem den brede offentlighed på den ene side og på den anden side de lag af offentligheden, som er særlig interesseret i et snævert defineret politikfelt som for eksempel bistand. Eliteopinionen omfatter også de enkeltpersoner og organisationer, som tager aktiv del i beslutningsprocessen inden for dette område. Begrebet "eliteopinion" og dens mulige indflydelse kan meget vel være begrænset til et bestemt område såsom udviklingsbistand. En generel eliteopinion, der omfatter hele samfundet, kan muligvis slet ikke identificeres. Det er tværtimod sandsynligt, at eliten i et givet samfund er opsplittet i forskellige lag/segmenter, som hver især prøver at overbevise den brede offentlighed om netop deres særlige synspunkter (Risse-Kappen, 1991: 482).

Så vidt jeg ved, findes der ingen teoretisk litteratur, der beskæftiger sig specifikt med spørgsmålet om udviklingsbistand og offentlig opinion. Derfor antages det i udgangspunktet her, at den generelle beskrivelse af forholdet mellem udenrigspolitik og offentlig opinion har gyldighed for analyser af relationen mellem udviklingsbistanden og den offentlige opinion. Det meste af litteraturen om forholdet mellem den offentlige opinion og udenrigspolitiske beslutninger kan inddeles i to hovedgrupper (Risse-Kappen, 1991: 482). Den ene hævder, at der er en sammenhæng mellem den brede offentlige opinion og udenrigspolitiske beslutninger. Dette perspektiv er i overensstemmelse med de synspunkter, der blev præsenteret i indledningen til denne artikel i og med, at det antages, at lederne følger masserne.

Den anden tendens i den teoretiske litteratur argumenterer for, at de offentlige holdninger og opinionen er en afspejling af eliteholdninger og -attituder, som så at sige "drypper ned" til masseopinionen. Denne tolkning hævder, at i udenrigspolitiske spørgsmål lader offentligheden sig nemt manipulere af de politiske ledere, fordi udenrigsanliggender generelt har langt lavere prioritet end indenrigspolitiske spørgsmål. Det antages tillige inden for denne tilgang, at masseoffentlig-

heden generelt har begrænset kendskab til udenrigspolitiske emner, og at den offentlige opinion er flygtig og omskiftelig (Risse-Kappen, 1991: 480-481).

Risse-Kappen mener ikke, det er muligt at finde empirisk belæg til støtte for hverken den første eller den anden tilgang. Forholdet mellem offentlig opinion og beslutningstagen er langt mere kompliceret. Man kan desuden ikke gå ud fra, at masseoffentligheden og eliteopinionen interagerer med hinanden og omformes til politiske beslutninger på samme måde i alle lande, selv ikke hvis disse er liberale demokratier som de 15 EU-medlemsstater. Risse-Kappen mener således, at man kan tale om et *missing link* mellem offentlig opinion og elitebeslutninger.

Der er mindst to mulige forklaringer på den manglende forbindelse mellem masseoffentligheden, som den kommer til udtryk i opinionsundersøgelser, og beslutningerne, der træffes af en elite. Den ene relaterer sig til den institutionelle struktur i det pågældende samfund, idet den fokuserer på de politiske institutioners særtræk og på de organisatoriske forbindelser, der kan formidle de samfundsmæssige krav til det politiske system. Det formodes at være relevant at se på forhold som polarisering, graden af organisering og ikke mindst på i hvor høj grad, samfundsmæssigt pres kan mobiliseres og præsenteres som krav til det politiske system. Ifølge denne tilgang er det desuden relevant, om den udøvende magt er koncentreret i en snæver gruppe af beslutningstagere, der kan kontrollere den bureaukratiske magtkamp mellem de relevante regeringsinstitutioner. Det er betydningsfuldt, om denne gruppe af beslutningstagere også kan kontrollere den lovgivende proces inden for et bestemt politikfelt.

Den anden forklaring er optaget af at undersøge processer i forbindelse med koalitionsdannelse inden for det politiske system. Derfor fokuseres der på policy-netværk, altså på de mekanismer og processer, hvormed politiske partier og interessegrupper forbinder de samfundsmæssige omgivelser med det politiske system. Denne tilgang lægger derfor vægt på de politiske aktørers evne til at skabe konsensus blandt de relevante elitegrupper til støtte for deres politik. Endelig ser den også nærmere på spørgsmålet om, hvor veludviklet de sociale koalitioner og organisationer er til at udtrykke utilfredshed og rejse krav til det politiske system.

Der kan således anvendes enten en institutionalistisk eller en netværkstilgang til analysen af relationerne mellem offentlig opinion og udenrigspolitik. Der synes dog at være en voksende enighed blandt forskere om, at det er bedre at kombinere de to tilgange (Risse-Kappen, 1991: 484-486). En sådan kombineret metode anvendes her, idet det forudsættes, at Risse-Kappen har produceret adækvate redskaber til at analysere relationen mellem europæisk offentlig opinion og beslutningstagen om bistand til Afrika, både i de individuelle landestudier samt i EU's tilfælde.

### **Offentlig opinion og europæisk bilateral bistand til Afrika: Frankrig**

Frankrig er den største europæiske donor, men reducerede sin udviklingsbistand i forhold til BNI fra 0,63 pct. i 1992 til 0,39 pct. i 1999. Inden for rammerne af det faldende budget blev den andel, som Frankrig tildelte Afrika, skåret ned fra knap 52 pct. i 1988/89 til 34 pct. i 1999, hvilket betød, at Afrika fik mindre og mindre bistand fra Frankrig gennem 1990'erne. Målt i 1998-priser og -valutakurser faldt

bistanden fra US\$ 2.825 millioner i 1988/89 til US\$ 1.467 millioner i 1999 (OECD, 2001: tabel 29).

Disse ganske dramatiske reduktioner i den franske bistand til Afrika fandt sted i løbet af et årti, hvor den franske masseoffentlighed generelt støttede det eksisterende niveau for bistand. I 1996 og 1998 betragtede henholdsvis 78 pct. og 70 pct. af den franske befolkning bistand til udviklingslandene som "vigtig" eller endog "meget vigtig" (INRA, 1999: 2-3). Ifølge en undersøgelse var hele 64 pct. positive over for en stigning i bistanden (Randel, German og Ewing, 2000: 271). Det er desuden værd at bemærke, at i 1993 fandt 73 pct. af franskmændene, at Europa var "bedst placeret til at hjælpe Afrika" (INRA, 1999: 30). Tallene bruges til at konkludere ganske håndfast, at "it appears that France is entering a period where the support for international cooperation and the desire to fight world poverty are strong" (Randel, German og Ewing, 2000: 271). På den anden side var den franske offentlighed generelt dårligt informeret om regeringens bistandsaktiviteter og andre initiativer over for Afrika (Naudet, 1997: 177). Mangelen på folkelig interesse og engagement var så slående, at OECD's Development Assistance Committee overrasket pointerede "not least because the French taxpayers make a considerable contribution to development assistance" (OECD, 1997b: 9).

Dette tilsyneladende paradoks kan formodentlig forklares med det franske politiske systems ekstremt elitistiske karakter. Det er om muligt endnu mere udtalt, når det drejer sig om udenrigspolitik og her ikke mindst beslutninger omkring afrikanske spørgsmål (Risse-Kappen, 1991: 487). Det er kendetegnende, at den "politiske klasse" og her ikke mindst præsidenten har en afgørende indflydelse på fransk Afrikapolitik og dermed indirekte på landets bistandspolitik (Marchal, 1998: 357; Howorth, 1994: 22ff.). Præsidenten rådfører sig med en række eksperter og rådgivere i Afrikaspørgsmål, heriblandt visse afrikanske statsoverhoveder, før han træffer en beslutning (Marchal, 1998: 361f.). Det er karakteristisk for fransk Afrikapolitik, at det rådgivende netværk har været en slags *old boys network* (interview, Paris 1997), hvor nære personlige venner og familie-medlemmer har haft stillinger som personligt udpegede rådgivere for præsidenten. Ofte har den vigtigste personlige rådgiver desuden været leder af et særligt kontor kaldet den "afrikanske celle" (*cellule franco-africaine*), som traditionelt anses for at være et afgørende magtcenter i fransk Afrikapolitik (Gregory, 2000: 436ff.).

Vender vi os herefter mod det franske samfund, er det bemærkelsesværdigt, at der på tværs af partilinier har været udbredt enighed blandt de politiske partier om substansen i forbindelserne til Afrika inklusive bistandsspørgsmålet, som i det franske tilfælde er af mindre betydning i sammenligning med det bredere udenrigspolitiske mål om at holde tætte forbindelser til Afrika (Cummings, 1995: 388-389; Martin, 1995: 7). Derfor har bistand til Afrika som et særskilt emne knap nok været et offentligt politisk spørgsmål i Frankrig i 1990'erne, hvis man bruger hyppigheden af debatter i Parlamentet som indikator (Naudet, 1997: 176).

Med hensyn til NGO'er er det bemærkelsesværdigt, at de nærmest har været fraværende i den offentlige debat om bistand, når der lige ses bort fra nødhjælp.

I en europæisk sammenhæng er det ganske usædvanligt: en situation, som formentlig skal forklares med en kombination af det politiske beslutningssystem i Afrikaspørgsmål og det faktum, at fransk Afrikapolitik inklusive bistandspolitikken traditionelt ses som en fortsættelse af kolonipolitikken (Cummings, 1995; Martin, 1995). Alligevel må det ikke overses, at franske NGO'er traditionelt er aktive på et nært beslægtet politikfelt, nemlig nødhjælp og humanitær bistand. Hvis den offentlige dagsorden vedrørende bistand betragtes som et nulsumsspil, er det sådan, at stor offentlig opmærksomhed på katastrofesituationer nødvendigvis må presse udviklingsspørgsmålet nedad i offentlighedens hierarki af politiske emner.

Samlet synes der ikke at have været en tæt forbindelse mellem offentlig opinion vedrørende udviklingsbistand og den faktisk førte franske politik i 1990'erne. Den franske offentlige opinions stærkt begrænsede betydning for bistandspolitikken kan forklares med en række omstændigheder. Den stærke centralisering af beslutningsprocessen i bistandspolitik gør den offentlige opinion mere eller mindre irrelevant. Denne ekstraordinære situation hænger i Frankrig sammen med, at bistandspolitik og udenrigspolitik ikke kan adskilles, når det drejer sig om Afrika. Derfor bliver bistandspolitik automatisk gjort til udenrigspolitik, og dermed bliver det et spørgsmål, der ifølge forfatningen skal håndteres af præsidenten. På grund af den ekstreme centralisering, der præger den franske stat, tages beslutningerne vedrørende Afrika inden for rammerne af et snævert og lukket netværk af aktører med tætte personlige forbindelser. Tilsyneladende accepteres situationen af masseoffentligheden, NGO'erne og de politiske partier. Ingen af disse aktører gør særskilt meget for at opnå indflydelse på beslutninger om bistand. Derfor er den offentlige opinion i den franske case af begrænset betydning for elitens beslutninger om bistand.

### **Offentlig opinion og europæisk bilateral bistand til Afrika: Storbritannien**

Den britiske bistand målt i forhold til BNI faldt fra 0,31 pct. i 1992 til 0,23 pct. i 1999, mens andelen af den samlede bistand til Afrika holdt sig nogenlunde konstant i sidste halvdel af 1990'erne med omkring 35 pct. af det totale budget (OECD, 2001: tabel 29). Målt i 1998-priser og -valutakurser faldt bistanden til Afrika syd for Sahara en lille smule gennem 1990'erne, hvor den nåede ned på US\$ 784 millioner i 1999 (OECD, 2001: tabel 29). På baggrund af disse tal vil en forsigtig konklusion sige, at gennem det seneste tiår var der begrænset politisk vilje til at finansiere udviklingsbistand inklusiv bistand til Afrika.

Der er fra flere sider blevet stillet spørgsmålstegn ved kvaliteten af de britiske opinionsundersøgelser (Burnell, 1991: 17-18; Randel og German, 1996: 118). Med dette forbehold, så viste en britisk opinionsundersøgelse i 1996, at 81 pct. og i 1998 73 pct. af masseoffentligheden i Storbritannien mente, at bistand til udviklingslandene var et "meget vigtigt" eller i hvert fald et "vigtigt" mål, som regeringen burde forfølge (INRA, 1999: 2). I de samme år erklærede henholdsvis 60 pct. og 47 pct., at de finansielle bidrag fra regeringen til udviklingslandene burde stige (INRA, 1999: 23). Hvad angår bistand til Afrika fandt 47 pct. af briterne, at Europa var i den "bedste position til at hjælpe". I 1998 var tallet faldet til 35 pct. (INRA, 1999: 23).

Britiske opinionsundersøgelser har påvist, at den almindelige viden om udviklingsbistand i masseoffentligheden er stærkt begrænset. For eksempel havde mere end 80 pct. aldrig hørt om det ministerium, der havde ansvaret for bistanden. Mere end halvdelen havde ingen ide om den mængde bistand, som blev givet af den britiske regering (DAC, 1997: 30; Randel og German, 1996: 188). En såkaldt *real world* opinionsundersøgelse gennemført i april 1997 viste, at "stigning i bistandsvolumen" fik den absolut laveste tilslutning på en skala fra "meget vigtig" eller "forholdsvis vigtig", når bistand blev sat op ved siden af ti andre mulige prioriteter. Emner som miljø, vejtransport og boligbyggeri kom først, mens stigning i bistand som nævnt kom længst nede på listen (DAC, 1997: 30). På den anden side viste en undersøgelse fra januar 1998, at den britiske befolkning fandt, at Storbritannien havde et moralsk ansvar for at hjælpe udviklingslandene, men at denne forpligtelse ikke var større end den, alle andre lande havde (Randel, German og Ewing, 2000: 274).

Ser vi herefter på de politiske institutioner, der er involveret i at træffe beslutninger om bistand, er der kun tale om to ministerier, nemlig bistandsministeriet (DFID) og i mindre udstrækning udenrigsministeriet (FCO). Flere britiske iagttagere finder, at udenrigsministeriet i en årrække reelt ikke har interesseret sig for Afrika (interviews London, 1996). Men bistandsministeriet beskriver sig selv som en "meget Afrika-orienteret organisation" (interview, London, 1996). Efter Blair-regeringen kom til magten i 1997, er bistandsministeriet blevet styrket ved, at der er sket en formel adskillelse fra udenrigsministeriet. Adskillelsen mellem FCO og DFID har givet bistandsministeriet betydelig finansiel uafhængighed. På grund af bistandens absolutte størrelse kombineret med den generelle lave prioritet, som Afrika har i Storbritanniens samlede udenrigspolitik, er britisk Afrika-politik i vid udstrækning bestemt af DFID, der står i tæt kontakt med et netværk af NGO'er.

Da hverken offentligheden eller politikerne i almindelighed har interesseret sig nævneværdigt for spørgsmål, der har at gøre med udviklingen i den fattige verden (interviews, London 1996), har bistandsadministrationen fået et betydeligt selvstændigt råderum. Da udviklingsbistand sædvanligvis ikke er et lovgivnings-spørgsmål i Storbritannien, har Parlamentet ikke spillet en større rolle på det område (Burnell, 1991: 5; Morrissey et al., 1992: 47). Selv om der har været debatter i Parlamentet om emner som udvikling og fattigdom (Burnell, 1991: 5), har der været en tendens til, at de kun afspejlede interesserne hos en meget lille gruppe medlemmer, som i forvejen var særlig interesserede i udviklingsspørgsmål (Morrissey et al., 1992: 47).

NGO'erne har været blandt de stærkeste fortalere for bistand til Afrika. Det er anslået, at der er mere end 3000 NGO'er involveret i udviklingsrelaterede aktiviteter. De udgør en meget vigtig del af det, der ofte beskrives som udviklingslobbyen, der består af konsulenter, forskere, NGO'er og enkelte dagblade. Der er blandt iagttagere af britisk bistandspolitik nogen uenighed om, hvor megen indflydelse udviklingslobbyen har og herunder også, hvor megen indflydelse de britiske NGO'er specifikt har. I den forbindelse er der to ting, der er værd at lægge mærke til. Dels har det været næsten umuligt for udviklingslobbyen at



transformere den positive, om end lidt diffuse opinion til politisk handling, som påpeget af Morrissey et al. (1992: 46). Denne vurdering støttes af en opinionsundersøgelse, der konkluderer at "government's performance on overseas aid ... simply does not figure among the issues which consistently compete most strongly for attention of the largest number of voters" (Burnell, 1991: 17). Dels agerer de britiske NGO'er sammen med den øvrige "udviklingslobby" løsrevet fra den brede offentlighed. De beskrives som både elitistiske og teknokratiske (interview, London 1996).

Når NGO'er prøver at opnå indflydelse på beslutninger vedrørende bistand, er de tilbøjelige til at præsentere deres ideer og forslag direkte til regeringen og dermed til DFID – og ikke til medlemmer af parlamentet. NGO-repræsentanter erkender selv, at tingene fungerer på denne måde, selv om det kan føre til "circuit of the Parliamentary process" (interview, London, 1996). Denne iagttagelse bekræftes af Morrissey et al. (1992: 46), som konkluderer, at Parlamentet "has not been very effective in aid policy while lobbies are active and their influence depends largely on the relationship with Whitehall and the Government".

Samlet adskiller den britiske case sig i en række henseender fra den franske. Som nævnt er der en eksplicit formuleret skepsis om kvaliteten af de opinionsundersøgelser, der er udført i Storbritannien. Derudover synes der at være en vis interaktion mellem det centrale beslutningsorgan for bistand, DFID og det omgivende samfund, hvis "samfundet" specificeres til at betyde "udviklingslobbyen" og her især NGO'erne. Men resten af den britiske offentlighed synes ikke at tillægge udviklingsspørgsmål nævneværdig betydning i 1990'erne. I bedste fald kan man kalde det en koalitionsdannelse mellem stat og samfund indskrænket til DFID og udviklingslobbyen. Ikke overraskende beskrives bistandsadministrationen DFID som både lukket og elitistisk. Det er til gengæld overraskende, at NGO'erne og udviklingslobbyen karakteriseres på samme måde.

Den britiske situation er dog ikke identisk med den franske. Udviklingslobbyens og NGO'ernes engagement og til dels erhvervslivets involvering (Morrissey et al., 1992; interview) er så afgjort forskellig fra situationen i Frankrig. Imidlertid indebærer involveringen af disse sektorer i det britiske samfund ikke fundamentalt anderledes vilkår. Forbindelsen mellem offentlig opinion og elitebeslutninger kan bedst beskrives som et løst "issue netværk" (Smith, 1993: 64) med en særegen koalitionsdannelse. Det er karakteristisk for den britiske case, at det "issue netværk", som dækker udviklingsbistand og international udvikling i almindelighed er relateret til et "sekundært" issue og derfor til et politikfelt, hvor det pågældende ministerium (DFID) ikke føler behov for at udvikle et monopol og udelukke bestemte grupper (Smith, 1993).

#### **Offentlig opinion og europæisk bilateral bistand til Afrika: Tyskland**

Den næststørste europæiske donor, Tyskland, reducerede sin bistand i forhold til BNI fra 0,38 pct. i 1992 til 0,26 pct. i 1999 (OECD, 2001) samtidig med, at andelen af tysk bistand til Afrika blev reduceret en smule fra lidt over 31 pct. i 1988/89 til under 28 pct. i 1999 (OECD, 2001: tabel 29). Det resulterede i et samlet fald i nettooverførslerne fra Tyskland til Afrika fra US\$ 1.306 millioner i

1988/89 til US\$ 939 millioner i 1999 målt i 1998-priser og -valutakurser (OECD, 2001).

Nedskæringerne fandt sted i løbet af et årti, hvor masseoffentligheden var positiv over for udviklingsbistand. En undersøgelse fra 1994 viser, at et stort flertal blandt tyskerne – 75 pct. i vest og 69 pct. i øst – var positive over for udviklingssamarbejde. Omkring en femtedel af både øst- og vesttyskere udtrykte en "stærk" eller "meget stærk" interesse i emnet udviklingsbistand, og de antydede desuden, at de var rede til at yde personlige bidrag (Wiemann, 1997: 192). Både i 1996 og i 1998 mente omkring 40 pct., at den tyske regering burde hæve sit bidrag til finansiering af udviklingsbistanden (INRA, 1999: 23). I 1996 fandt 64 pct., at Europa var "bedst placeret" til at hjælpe Afrika. Kun to år efter var andelen dog faldet til 53 pct. (INRA, 1999: 30).

En undersøgelse fra 1993 afdækkede et betragteligt hul i offentlighedens forståelse af og viden om udviklingsspørgsmål. Det fik DAC (1995: 12) til at konkludere, at "the German public is apparently not much interested in detailed discussion of aid policy issues". Men det blev også hævdet, at der var en voksende erkendelse af, at problemer som fattigdom, miljømæssig nedslidning, borgerkrige, migration og stærk gældsætning er globale og tæt forbundne spørgsmål, som må løses i fællesskab af regeringerne (Wiemann, 1997: 180). På trods af de tilsyneladende positive opinionstal, var udviklingsspørgsmål efter offentlighedens opfattelse ikke så vigtige som indenlandske emner. Det var særlig udtalt efter genforeningen af de to Tysklunde, hvor det finansielle dræn på den tidligere vesttyske økonomi førte til betydelige forandringer i det tyske samfund. Det afspejlede sig i forbundsdagsvalget ved udgangen af 1994, hvor det viste sig, at vælgerne havde en dybtgående bekymring for spørgsmål såsom den voksende arbejdsløshed og de stigende skatter (DAC, 1995: 11). Den stærke optagethed af indenrigspolitiske spørgsmål er dog ikke et fuldstændigt nyt fænomen i Tyskland (Hofmeier, 1994: 77).

Formelt er ikke mindre end seks ministerier og et antal relativt uafhængige offentlige institutioner involveret i at formulere og implementere tysk bistandspolitik (DAC, 1995: 6ff.). Den vigtigste institution er uden diskussion udviklingsministeriet BMZ, der formelt er underlagt udenrigsministeriet. På grund af den lave prioritet, som Afrika har i den tyske udenrigspolitik, har BMZ dog traditionelt været hovedaktøren, når det har drejet sig om bistand til Afrika (interview, Bonn, 1995; Engel, 2000: 114).

I den tyske Forbundsdag er der tradition for konsensus om udviklingsspørgsmål. Gennem 1990'erne sikrede den, at bistanden til Afrika ikke blev et emne, der skabte nævneværdig debat. Det hænger sandsynligvis sammen med en række særtræk, hvor det ene var, at udviklingsbistand ikke er stærkt influeret af hverken økonomiske interesser eller generelle tyske udenrigspolitiske prioriteter. Stefan Mair (1996: 64) hævder således, at "German Africa policy [og dermed bistandspolitik; forfatterens bemærkning] since 1990 is primarily determined by ethical interests (Werteinteressen) and weaker interests related to security, economy and power policy". Den traditionelle konsensus styrkes desuden af, at ingen af de tre "gamle" partier i Forbundsdagen har set en interesse i at profilere sig på

udviklingsspørgsmål (interviews, Hamburg, 1996; Thiel, 1998: 10). Der er kun en håndfuld politikere i Forbundsdagen, som er seriøst interesserede i udviklingsproblemer og Afrikas udvikling (Engel, 2000: 117). Kun yderst sjældent er det lykkedes at få sådanne emner på Forbundsagens dagsorden. Sædvanligvis bliver debatten henlagt til udvalgsniveau, hvor de få politikere, der engagerer sig i bistand og Afrika, har et betydeligt råderum (Wiemann, 1997: 191; Engel og Schleicher, 1998).

Kontakten mellem den tyske regering og det omgivende samfund var ganske begrænset inden for dette politikfelt, når der ses bort fra kontakterne til Tysklands mange NGO'er inden for udviklingsområdet. De mere end 2000 NGO'er af varierende størrelse og baggrund har formået at sætte sig på debatten. Der er flere hundrede ikke-religiøse udviklings-NGO'er, ligesom der er en stærk gruppe, der er knyttet tæt til kirkerne. Endelig er der som noget enestående for Tyskland en række selvejende "politiske stiftelser" (*Stiftungen*), som er knyttet til de større politiske partier. Der er udbredt enighed om, at de politiske stiftelser er de vigtigste NGO'er i tysk udviklings- og bistandspolitik, og de er endda blevet endnu mere dominerende med tiden (Engel og Schleicher, 1998; interviews, Hamburg, 1996). Fordi stiftelserne generelt nyder anseelse i det tyske samfund, har de haft betydeligt held med at formulere interesser og synspunkter i forhold til deres respektive partiers Afrikapolitik (Mair, 1996: 51). På den anden side finder Engel (2000: 114), at de fleste NGO'er ikke har kunnet "penetrate the bureaucratic decision-making process or turn it into party politics ... and therefore, they hardly had any impact on Bonn's Africa policy ...".

Samlet er der i Tyskland op gennem 1990'erne sket en betragtelig centralisering af beslutningsprocesserne omkring bistand, hvor BMZ indtager en kerneposition. Centraliseringen kan forklares med manglen på folkelig interesse samt manglen på politisk og samfundsmæssigt pres for at påvirke tysk bistandspolitik. Hvis der har været noget, der ligner koalitionsdannelse, har de vigtigste partnere været stiftelserne, BMZ og muligvis den lille gruppe politikere i Forbundsagen, som interesserer sig for udviklingsspørgsmål. Derfor kan den manglende forbindelse mellem offentlig opinion og beslutninger forklares med den relativt stærke centralisering af beslutningerne kombineret med et yderst begrænset samfundsmæssigt pres for at opnå indflydelse på beslutningerne. Den eneste "eksterne" kilde til pression og indflydelse er NGO'erne, hvor de mest indflydelsesrige var integrerede i de "offentlige" beslutningsprocesser gennem deres tætte kontakter til de gamle politiske partier.

### **Offentlig opinion og europæisk bilateral bistand til Afrika: Danmark**

Nogle af de mindre europæiske donorer som Danmark og Holland adskiller sig fra de større europæiske lande ved, at de ikke reducerede deres bistand i pct. af BNI i løbet af 1990'erne. På den anden side gjaldt det for både Danmark og Holland, at de reducerede den andel af deres totale bistand, der blev kanaliseret til Afrika, og det er det afgørende for denne drøftelse, som udelukkende omhandler Danmark. På trods af, at andelen af den samlede danske bistand til Afrika blev skåret ned fra knap 55 pct. i 1988/89 til 42 pct. i 1997, blev en svagt

stigende mængde bistand ikke desto mindre kanaliseret til Afrika. For Danmarks vedkommende er billedet således præget af modgående tendenser, men det vigtige er her, at den danske bistand til Afrika steg fra US\$ 360 millioner i 1988/89 til US\$ 439 millioner i 1999 målt i 1998-priser og -valutakurser (OECD, 2001: tabel 29).

Siden midten af 1970'erne har den folkelige opbakning til udviklingsbistand ligget et stykke over 60 pct. af den voksne befolkning. I 1997 nåede man endog op på, at 73 pct. var positive over for det aktuelle niveau for bistand, som i 1992 nåede op på det i international sammenhæng exceptionelle niveau af 1 pct. af BNI. Kun 17 pct. af de adspurgte var direkte imod enten bistand i almindelighed eller imod det aktuelle niveau på 1 pct. af BNI, mens 10 pct. ikke svarede (*Udvikling*, 1997: 3). Konfronteret med spørgsmålet: "Finder du, at den danske bistand skal hæves, sænkes eller forblive på sit aktuelle niveau?" svarede 13 pct., at de var tilhængere af at hæve niveauet, mens 18 pct. ønskede en reduktion. Tallene bekræftes af den seneste rapport fra *Eurobarometer*, som fandt, at der både i 1996 og i 1998 var 84 pct. af danskerne, der mente, at "bistand til ulandene" var enten "meget vigtigt" eller "vigtigt" (INRA, 1999: 2). Mellem 44 og 48 pct. af danskerne var desuden tilhængere af en stigning i det nationale bistandsbudget i henholdsvis 1996 og 1998 (INRA, 1999: 23). Så mange som 70 pct. fandt, at Europa var "i den bedste position" til at hjælpe Afrika (INRA, 1999: 30).

Det er værd at understrege, at disse holdninger meget vel kan være inkonsistente. Hvis interviewpersoner blev bedt om at prioritere mellem forskellige offentlige spørgsmål, kom et emne som "støtte til de fattige i den tredje verden" meget langt nede på listen over folks prioriteter. I en undersøgelse fra 1994 var emnet "hjælp til udviklingslandene" et af de mest upopulære offentlige udgiftsområder, hvilket er en bemærkelsesværdig forandring sammenlignet med situationen ti år tidligere (Borre og Andersen, 1997: 200). I en anden undersøgelse fandt kun 31 pct. af danskerne det "meget vigtigt" at hjælpe udviklingslandene (Holm, 1992: 76; se også Randel, German og Ewing, 2000: 270).

I anden halvdel af 1990'erne var det klart, at "hjælp til udviklingslandene" ikke figurerede højt på danske vælgeres prioritetsliste (Andersen et al., 1999). Som det var tilfældet i Frankrig, Storbritannien og Tyskland, indicerer dette nyeste sæt af data, at der ikke er nogen tydelig forbindelse mellem offentlig opinion og beslutninger om bistand i Danmark. Imidlertid må den danske case betragtes som unik i og med, at bistandsniveauet var så usædvanlig højt, alt imens masseoffentligheden enten var tilhænger af nedskæringer eller fandt emnet irrelevant. I de tre andre europæiske cases kom den manglende forbindelse til udtryk på den omvendte facon. Her var den offentlige opinion tilsyneladende tilhænger af mere bistand, mens beslutningstagerne reducerede bistanden til Afrika.

Siden starten på dansk bistandspolitik har det været karakteristisk, at Folketinget og de politiske partier har formuleret nogle ganske brede og luftige principper for den danske politik. Det har givet store muligheder for at øve indflydelse for bistandsadministrationen, der har fået stadig mere indflydelse på såvel formuleringen som på implementeringen af de operationelle retningslinier for dansk

bistandspolitik (Martinussen, 1989). I løbet af 1990'erne opnåede Danida således en dominerende position med hensyn til at formulere såvel de overordnede luftige principper som de mere specifikke mål for dansk bistand (Olsen, 1998; Martinussen, 1999). Bistandsadministrationens selvstændige rolle betyder ikke, at den var immun over for pression fra en lang række interessegrupper, NGO'er og private firmaer. Der er enighed om, at det danske NGO-miljø tidligere havde betydelig indflydelse på dele af dansk bistandspolitik, navnlig i sidste halvdel af 1980'erne og i begyndelsen af 1990'erne (Jørgensen et al., 1993). Men gennem de seneste år har der været færre og færre emner, hvor der har været tydelig og åben uenighed mellem NGO-verdenen og Danida. Det skyldes formodentlig en kombination af den meget stærke afhængighed af økonomisk støtte fra Danida, som nærmer sig 100 pct. og Danidas krav om professionalisering af NGO'ernes projektstyring. Det samlede resultat synes at være en regulær kooptering af disse såkaldt uafhængige, folkelige organisationer.

Den samme tendens kan iagttages inden for erhvervslivet, som har været i stand til at øve indflydelse på Danida i et omfang, der betyder, at dets interesser også tilgodeses – uden at det indebærer, at andre interesser såsom NGO'ernes tilsidesættes. Resultatet blev, at dansk bistandspolitik i 1990'erne blev til i et snævert samarbejde mellem NGO'er, erhvervslivet og Danida, men sådan, at bistandsadministrationen var den helt afgørende aktør i politikfastlæggningen. Det er karakteristisk for dansk bistandspolitik, at forvaltningen på dette område har været særdeles dygtig til at afbalancere forskellige holdninger og krav fra NGO'erne på den ene side og erhvervslivet på den anden (Olsen, 1998).

Enigheden mellem bistandsadministrationen og de interesserede grupper i det omkringliggende samfund udviklede sig samtidig med, at Folketinget ikke var specielt engageret i at træffe beslutninger om bistand. Det kan forklares med, at danske politiske partier står i et dilemma, når udenrigspolitiske spørgsmål pludselig bliver politiserede. Ellers er der ingen tegn på, at vælgerne lader sig påvirke i nævneværdig grad af partiernes udviklingspolitik og ændrer stemmeadfærd alene på det grundlag (Holm, 1982: 110-115; Svendsen, 1989: 93; Andersen et al., 1999: 122, 205). Derfor har det for det meste været ret omkostningsfrit for politikere at markere sig på området udviklingsbistand, da vælgerne generelt ikke er særlig interesserede i emnet (Andersen et al., 1999).

Det kan ikke udelukkes, at dilemmaet netop er en del af forklaringen på den beslutning, der førte til, at Danmark blev den største bistandsgiver målt på bistand i forhold til BNI. På grund af en unik parlamentarisk situationen i 1980'erne med mindretalsregeringer var en række af oppositionspartierne i stand til at danne et forbigående flertal, der i 1985 stemte til fordel for at hæve den danske bistandsprocent til 1 pct. af BNI i år 1992. Det helt usædvanlige i situationen var, at regeringen besluttede at blive siddende på trods af nederlaget. Den valgte at leve med at skulle administrere oppositionens politik på dette punkt (Damgaard, 1992: 31-36; Svendsen, 1989: 93-94). For de bistandspositive partier var gevinsten, at de kunne hæve deres profil i nord-syd spørgsmål ganske uden omkostninger, fordi mindretalsregeringen under Poul Schlüter valgte ikke at udskrive valg. Det barokke i situationen understreges af, at mindretalsregeringen fort-

satte flere år med støtte fra en del af de partier, som havde stemt imod regeringen i forbindelse med vedtagelsen i 1985.

En ting er afstemningen i 1985; noget andet er, at der i en årrække i dansk bistandspolitik har hersket en bred konsensus og kontinuitet, som kan fortolkes som et udtryk for den fælles interesse for alle involverede parter i at opretholde "politisk fred" (Boel, 1986). Denne konsensus har været et fundamentalt kendetegn ved denne særlige sektor af dansk politik. Interesfefællesskabet understøtter det synspunkt, at der eksisterer et særligt *policy community* inden for dansk bistandspolitik. Deltagerne finder, at det er i deres egen interesse at moderere deres gensidige uenigheder. Det betyder en reel afpolitisering af bistand som politisk spørgsmål.

I en situation med et sådant stærkt *policy community* betyder den offentlige opinion ikke ret meget bortset fra, at den skubber deltagerne til at indgå kompromisser med henvisning til, at der eksisterer en stærk folkelig opbakning til den eksisterende bistandspolitik. Men det er ikke ensbetydende med, at masseopinionen betød noget konkret i 1990'erne. Måske snarere tværtimod blev den offentlige opinion reduceret til at legitimere de beslutninger, som der allerede var enighed om mellem elitedeltagerne i *policy community* et. Den danske case tyder på, at eliten påvirker masseopinionen og ikke omvendt.

### **Den Europæiske Union**

I 1996 beskrev EU-Kommissionen sit særegne bistandsarrangement med Afrika kendt under navnet Lomékonventionen som "one of the most important facets of the European Union's external activities" (Green, 1996). Dette EU-bistandsprogram undergik ikke desto mindre ganske betydelige ændringer i løbet af 1990'erne, som betød, at der skete en reduktion i realværdien af EU-bistanden til Tropisk Afrika fra US\$ 2.044 millioner i 1988/89 til US\$ 1.593 millioner i 1999 målt i 1998-priser og -valutakurser (OECD, 2001: tabel 29). Tropisk Afrikas andel af den samlede EU-udviklingsbistand faldt desuden dramatisk fra 61 pct. i 1988/89 til 31 pct. i 1998 (OECD, 2001: tabel 29).

Der eksisterer ikke en "europæisk offentlighed". Når der ikke desto mindre henvises til fænomenet i det følgende, dækker termen over "a representative sample of the population aged 15 years of age and over ... Basically, the figures are a weighed average of national figures from all 15 member states" (INRA, 1999). Ifølge opinionsundersøgelser foretaget af *Eurobarometer* fandt hele 82 pct. af EU-borgerne i 1996 og 76 pct. i 1998, at bistanden til udviklingslandene var et "vigtigt mål". Det var i samme tidsrum, som de betragtelige nedskæringer fandt sted i Unionens bistand til Afrika. I 1996 mente en tredjedel af EU-borgerne endog, at det at give bistand var "meget vigtigt", mens 28 pct. havde den opfattelse i 1998 (INRA, 1999: 3). I såvel 1996 som 1998 gik seks ud af ti ind for en stigning i den bistand, som EU giver. Det er værd at notere sig, at i 1998 pegede 45 pct. på, at "Europa" som region var "bedst placeret til at hjælpe Afrika". I 1996 mente 57 pct., at Europa var i den position (INRA, 1999: 26, 27, 30).

På trods af de generelt positive opinionstal for europæisk bistand, må det erkendes, at udviklingsbistand ikke var et vigtigt spørgsmål for europæerne i

1990'erne. Udviklingsbistand rangerede kun på en ottendeplads efter problemer, der påvirker folks liv mere direkte, især arbejdsløshed og forurening (INRA, 1996; Randel og German, 1998: 163). Europæerne var heller ikke særligt velinformerede om den bistand, der blev givet af EU (Randel og German, 1998: 162). Mere end en fjerdedel vidste ikke, om EU gav bistand eller ikke (INRA, 1999: 17, 18, 20). Det får Randel og German (1998: 163) til at konkludere, at "the scale of the information gap is worrying". Man kan sige, at europæerne havde en mening om bistand på trods af, at en betragtelig procentdel af dem ikke vidste særlig meget om emnet. Det var også sådan, at den offentlige opinion var positiv over for bistand samtidig med, at den ikke havde synderlig tillid til de positive konsekvenser af at give bistand (Randel og German, 1998: 10).

Lad os se på de to konkrete situationer i løbet af 1990'erne, hvor der blev truffet beslutninger inden for rammerne af Lomé-samarbejdet. Den første var under midtvejsforhandlingerne i 1995, den anden i tilknytning til forhandlingerne om den nye aftale mellem EU og landene i Afrika, Stillehavet og Caribien kaldet *Cotonou-aftalen*, som kom til at erstatte Lomékonventionen og trådte i kraft den 1. marts 2000. På grund af bistandssamarbejdets mellemstatslige karakter havde Europaparlamentet ingen formel rolle at spille i disse to forhandlingsrunder. Parlamentet forsøgte på at spille en aktiv rolle, men hovedaktøren på den europæiske side af bordet var og blev Kommissionens Generaldirektorat for Udviklingsbistand samt bistandsbureaukrierne i de enkelte medlemslande. NGO'erne spillede imidlertid en vis rolle under forhandlingerne (Arts og Byron, 1997: 81-82), som fandt sted uden større mediebevågenhed og dermed med begrænset interesse fra offentlighedens side. Den endelige beslutning vedrørende midtvejsforhandlingerne blev først truffet i juni 1999 i forbindelse med det europæiske topmøde i Cannes. Det kom til et resultat, efter at den franske præsident blandede sig direkte i forhandlingerne og blandt andet lagde pres på den tyske kansler, så Tyskland accepterede at hæve sit oprindelige beløb mod, at Frankrig hævede sin andel af den samlede finansiering (Olsen, 1997: 308-310).

Forhandlingerne om Cotonou-aftalen begyndte med et initiativ fra EU Kommissionen, som i 1996 udsendte et diskussionsoplæg om fremtiden for det europæisk-afrikanske bistandssamarbejde. Oplægget, kaldet grønbogen, var blevet diskuteret i de enkelte medlemslandes bistandsadministrationer og i Udviklingsdirektoratet i Bruxelles. En betydelig del af de europæiske NGO'er inklusive pan-europæiske NGO'er samt enkelte forskere forsøgte at få indflydelse på EU's forhandlingsposition (interviews, Bruxelles 1999; ECDPM, June 2000; Salama og Dearden, 2001).

EU er kendetegnet af en markant centralisering af beslutningerne om bistand, hvor det primært er en bureaukratisk aktør som EU-Kommissionen og bureaukrierne i de enkelte medlemslande, der er deltagere. Den såkaldte europæiske offentlighed viste ikke større interesse i Lomé- og Cotonou-forhandlingerne. Den eneste – og svage – forbindelse til ikke-bureaukratiske aktører var til et antal NGO'er og enkelte forskere. Samlet repræsenterer EU således et ekstremt eksempel på en relation mellem politik og opinion, der går oppefra og ned. Det er nu ikke så overraskende al den stund, at den europæisk bistand til Afrika altid har

været motiveret af behov og interesser i Europa og ikke i Afrika. De europæiske interesser var blandt andet bundet til ambitionen om at fremme europæisk integration ved hjælp af et *low politics* instrument som bistand (Lister, 1997: 22). John Ravenhill (1985: 35) finder på sin side, at et afgørende europæisk motiv for Lomékonventionen var ren mentalt, nemlig "a certain psychological satisfaction gained from providing development aid to a number of the poorest states in the world".

### Afsluttende bemærkninger

Den aktuelle internationale debat om udviklingsbistand synes at forudsætte, at der er en forbindelse mellem offentlig opinion og beslutninger. Det antages så at sige, at lederne følger folket. Men ovenstående case studier af fem donorer giver ikke stærke indicier på, at det forholdt sig sådan i Europa i 1990'erne. Tværtimod blev det vist, at der var en mangel på forbindelse mellem opinionen og bistandspolitikens udformning. Opinionsundersøgelser tyder på en offentlig opinion velvillig over for udviklingsbistand og i visse tilfælde også over for en stigning i bistanden. Ikke desto mindre fandt der samtidig ganske dramatiske nedskæringer sted i bistanden til Afrika.

Den fundamentale forklaring på den manglende forbindelse mellem opinion og bistandspolitik synes at være den høje grad af centralisering i beslutningsprocesserne i alle fem cases. Der var dog visse forskelle i mønstret for koalitionsdannelse hos de fem donorer. Den Europæiske Union, Frankrig og i en vis udstrækning Tyskland tilhører én gruppe, som er karakteriseret ved at have en ekstremt svag forbindelse mellem samfund og stat inden for dette særegne policyområde. I forhold til det hører Storbritannien og Danmark til en anden gruppe med noget stærkere forbindelser mellem beslutningstagere og det omgivende samfund. Relationerne i den britiske case blev beskrevet som et "issue netværk" for at angive, at der eksisterer en eller anden – men generelt svag – forbindelse. Samtidig skal det understreges, at NGO'erne i Storbritannien spillede en vigtig rolle som opinionsdannere. Ikke desto mindre var relationerne grundlæggende elitistiske og uden stærkt folkeligt fundament. Koalitionsdannelsen i Danmark var anderledes og karakteriseret af et meget tæt sammenvævet netværk beskrevet som et *policy community*, hvor Danida ganske givet er vigtigere end NGO'erne i forhold til at påvirke den offentlige opinion i bistandsanliggender. På trods af forskellene mellem det britiske "issue netværk" og det danske *policy community* er konklusionen identisk, nemlig at beslutninger om bistand blev truffet af en lille snæver gruppe af eliteaktører.

I Storbritannien kan kombinationen af begrænset folkelig interesse i udviklingsspørgsmål og en begrænset tiltro til opinionsundersøgelserne forklare den svage eller næppe eksisterende forbindelse mellem offentlig opinion og udviklingspolitik. I det danske tilfælde synes der at være en forbindelse mellem opinion og politik. Eksistensen af et *policy community* inden for bistand samt den næste totale afpolitisering af bistand som et offentligt spørgsmål har betydet, at beslutninger blev truffet af en elite uden nævneværdig hensyntagen til den offentlige opinion. På den anden side var den offentlige opinion vigtig i denne specielle case, da den



bidrog til at fremme harmoni inden for eliten og til at legitimere de beslutninger, der under alle omstændigheder blev truffet.

De analytiske redskaber, som Thomas Risse-Kappen foreslår, blev "testet" i hvert fald indirekte i den empiriske analyse. Her viste de sig at være meget anvendelige i forhold til at forklare den manglende forbindelse mellem offentlig opinion og bistandspolitik. Anvendeligheden viste sig især i forbindelse med de to variable "graden af centralisering i beslutningsprocesserne" og "karakteren af den koalitionsdannelse", der forbinder stat og samfund. Variablen "samfundsstrukturen" viste sig til gengæld at være en alt for bred kategori, og viste sig ikke at være specielt brugbar i denne analyse. Som samlet konklusion vil jeg fremhæve, at analysen viste, at på grund af en høj grad af centralisering i beslutningsprocesserne og på grund af den særlige karakter, som koalitionsdannelsen har i de fem cases, var der ikke en nævneværdig forbindelse mellem europæisk offentlig opinion og bistanden til Afrika.

## Noter

1. Denne artikel er en omarbejdet udgave af Olsen (2001). Jeg skylder følgende tak for nyttige og konstruktive kommentarer: Jørgen Elklit, Erik Damgaard, Hans-Jørgen Nielsen samt flere anonyme referees knyttet til henholdsvis *The Journal of Modern African Studies* og *Politica*.
2. Det drejer sig om interviews, jeg har foretaget i Paris (1997); London, Brighton, Oxford, Warwick (1996, 1999); Bonn og Hamburg (1995, 1996); Bruxelles (1995, 1999).

## Litteratur

- Andersen, Johannes, Ole Borre, Jørgen Goul Andersen og Hans Jørgen Nielsen (1999). *Vælgere med omtanke. En analyse af folketingsvalget 1998*, Århus: Systeme.
- Arts, Karin and Jessica Byron (1997). "The Mid-Term Review of the Lomé IV: Heralding the Future?", *Third World Quarterly*, Vol. 18, No. 1, pp. 73-91.
- Boel, Erik (1986). "Politisk ro som politisk mål", *Politica*, 18. årgang, nr. 2, pp. 122-139.
- Borre, Ole and Jørgen Goul Andersen (1997). *Voting and Political Attitudes in Denmark. A Study of the 1994 Election*, Aarhus: Aarhus University Press.
- Burnell, Peter (1991). "Introduction to Britain's Overseas Aid: Between Idealism and Self-interest", pp. 1-31 in Anuradha Bose and Peter Burnell (eds.), *Britain's Overseas Aid Since 1979. Between Idealism and Self-interest*, Manchester: Manchester University Press.
- Cummings, Gordon (1995). "French Development Assistance to Africa: Towards a New Agenda?", *African Affairs*, Vol. 94, pp. 383-398.
- DAC (1995/9). *Development Co-operation Review Series. Germany*, Paris. OECD.
- DAC (1997). *Development Co-operation Review Series. Germany*, Paris. OECD.
- Damgaard, Erik (1992). "Denmark: Experiments in Parliamentary Government", pp. 19-49 in Erik Damgaard (ed.), *Parliamentary Change in Nordic Countries*, Oslo: Scandinavian University Press.
- ECDPM (2000). *Lomé Negotiating Brief: Implementing the New ACP-EU Partnership Agreement*. Maastricht: European Centre for Development Policy Management, June 8.

bidrog til at fremme harmoni inden for eliten og til at legitimere de beslutninger, der under alle omstændigheder blev truffet.

De analytiske redskaber, som Thomas Risse-Kappen foreslår, blev "testet" i hvert fald indirekte i den empiriske analyse. Her viste de sig at være meget anvendelige i forhold til at forklare den manglende forbindelse mellem offentlig opinion og bistandspolitik. Anvendeligheden viste sig især i forbindelse med de to variable "graden af centralisering i beslutningsprocesserne" og "karakteren af den koalitionsdannelse", der forbinder stat og samfund. Variablen "samfundsstrukturen" viste sig til gengæld at være en alt for bred kategori, og viste sig ikke at være specielt brugbar i denne analyse. Som samlet konklusion vil jeg fremhæve, at analysen viste, at på grund af en høj grad af centralisering i beslutningsprocesserne og på grund af den særlige karakter, som koalitionsdannelsen har i de fem cases, var der ikke en nævneværdig forbindelse mellem europæisk offentlig opinion og bistanden til Afrika.

## Noter

1. Denne artikel er en omarbejdet udgave af Olsen (2001). Jeg skylder følgende tak for nyttige og konstruktive kommentarer: Jørgen Elklit, Erik Damgaard, Hans-Jørgen Nielsen samt flere anonyme referees knyttet til henholdsvis *The Journal of Modern African Studies* og *Politica*.
2. Det drejer sig om interviews, jeg har foretaget i Paris (1997); London, Brighton, Oxford, Warwick (1996, 1999); Bonn og Hamburg (1995, 1996); Bruxelles (1995, 1999).

## Litteratur

- Andersen, Johannes, Ole Borre, Jørgen Goul Andersen og Hans Jørgen Nielsen (1999). *Vælgere med omtanke. En analyse af folketingsvalget 1998*, Århus: Systeme.
- Arts, Karin and Jessica Byron (1997). "The Mid-Term Review of the Lomé IV: Heralding the Future?", *Third World Quarterly*, Vol. 18, No. 1, pp. 73-91.
- Boel, Erik (1986). "Politisk ro som politisk mål", *Politica*, 18. årgang, nr. 2, pp. 122-139.
- Borre, Ole and Jørgen Goul Andersen (1997). *Voting and Political Attitudes in Denmark. A Study of the 1994 Election*, Aarhus: Aarhus University Press.
- Burnell, Peter (1991). "Introduction to Britain's Overseas Aid: Between Idealism and Self-interest", pp. 1-31 in Anuradha Bose and Peter Burnell (eds.), *Britain's Overseas Aid Since 1979. Between Idealism and Self-interest*, Manchester: Manchester University Press.
- Cummings, Gordon (1995). "French Development Assistance to Africa: Towards a New Agenda?", *African Affairs*, Vol. 94, pp. 383-398.
- DAC (1995/9). *Development Co-operation Review Series. Germany*, Paris. OECD.
- DAC (1997). *Development Co-operation Review Series. Germany*, Paris. OECD.
- Damgaard, Erik (1992). "Denmark: Experiments in Parliamentary Government", pp. 19-49 in Erik Damgaard (ed.), *Parliamentary Change in Nordic Countries*, Oslo: Scandinavian University Press.
- ECDPM (2000). *Lomé Negotiating Brief: Implementing the New ACP-EU Partnership Agreement*. Maastricht: European Centre for Development Policy Management, June 8.

- ECHO (1998). *Caught in the Eye of the Storm. ECHO Annual review 1998*, Brussels.
- Engel, Ulf (2000). "Briefing: Still in Search of a Political Agenda: Germany's Africa Policy under the Red-Green Government, 1998-99", *African Affairs*, Vol. 99, pp. 113-118.
- Engel, Ulf og Hans-Georg Schleicher (1998). *Die beiden deutschen Staaten in Afrika: Zwischen Konkurrenz und Koexistenz 1949-1990*, Hamburg: Institut für Afrika-Kunde.
- Green (1996). European Commission, DGVIII, *Green Paper on relations between the European Union and the ACP countries on the eve of the 21st century. Challenges and options for a new partnership*, Brussels 14 November.
- Gregory, Shaun (2000). "The French Military in Africa: Past and Present", *African Affairs*, Vol. 99, pp. 435-448.
- Hofmeier, Rolf (1994). "German-African Relations: Present and Future", pp. 71-86 in S. Brüne, J. Betz and W. Kühne (eds.), *Africa and Europe: Relations of two Continents in Transition*, Hamburg: LIT Verlag.
- Holm, Hans-Henrik (1982). *Hvad Danmark gør ... En analyse af Dansk u-landspolitik*, Århus: Politica.
- Holm, Hans-Henrik (1992). "Ulandene får hovedrollen i den ny verdensorden – og i dansk udenrigspolitik", pp. 74-87 i Nikolaj Petersen og Christian Thune (red.), *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1991*, København: DJØF.
- Howorth, Jolyon (1994). "Foreign and Defence Policy: From Independence to Interdependence", pp. 201-217 in Peter A. Hall, Jack Hayward and Howard Machin (eds.), *Developments in French Politics*, Basingstoke: Macmillan.
- INRA (1996). *The Way Europeans Perceive Developing Countries in 1995*. Eurobarometer 44.1, INRA (Europe) European Coordination Office (The survey in brief, April).
- INRA (1999). *Europeans and Development Aid. Eurobarometer 50.1*, INRA (Europe) European Coordination Office S.A, Bruxelles 8<sup>th</sup> February.
- Jørgensen, Hans Geneffe, Jakob Norvig Larsen og Lars Udsholt (1993). *Debatoplæg om Danske NGO'ers Rolle i Ulandspolitikken*, København: Mellempøkeligt Samvirke.
- Lister, Marjorie (1997). *The European Union and the South. Relations with Developing Countries*, London & New York: Routledge.
- Mair, Stefan (1996). *Deutsche Interessen in Afrika südlich der Sahara. Definitionsversuche*, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhaus, SWP-IP 2961, June.
- Marchal, Roland (1998). "France and Africa: The Emergence of Essential Reforms?", *International Affairs*, Vol. 74, No. 2, pp. 355-372.
- Martin, Guy (1995). "Continuity and Change in Franco-African relations", *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 33, No. 1, pp. 1-20.
- Martinussen, John (1989). "Danida's handlingsplan. Et essay om administrationens rolle i formuleringen af dansk bistandspolitik", pp. 244-258 i Bertel Heurlin og Christian Thune (red.), *Danmark og det internationale system*, København: Politiske Studier.
- Martinussen, John Degnbol (1999). "Challenges and Opportunities in Danish Development Co-operation", pp. 61-78 in Bertel Heurlin and Hans Mouritzen (eds.), *Danish Foreign Policy Yearbook 1998*, Copenhagen: Danish Institute of International Affairs.
- Morrissey, Oliver et al. (1992). *British Aid and International Trade. Aid Policy Making: 1979-89*, Buckingham: Open University Press.
- Naudet, David (1997). "French Development Aid", pp. 165-178 in Aidan Cox, John Healey and Antonique Koning (eds.), *How European Aid Works. A Comparison of Management Systems and Effectiveness*, London: Overseas Development Institute.
- OECD (1997a). "Efforts and Politics of Members of the Development Assistance Committee", *Development Cooperation 1996 Report*, Paris: OECD.
- OECD (1997b). *Development Co-operation Review Series: France*, Paris: OECD.

- OECD (1998). "Efforts and Politics of the Members of the Development Assistance Committee", *Development Cooperation 1997 Report*, Paris: OECD.
- OECD (1999). "Efforts and Politics of the Members of the Development Assistance Committee", *Development Cooperation 1998 Report*, Paris: OECD.
- OECD (2001). *The DAC Journal. Development Co-operation. 2000 Report. International Development*, Vol. 2, No. 1, Paris: OECD.
- Olsen, Gorm Rye (1997). "Western Europe's Relations With Africa Since the End of the Cold War", *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 35, No. 2, pp. 299-319.
- Olsen, Gorm Rye (1998). "The aid policy process of a 'Humane Internationalist': The Danish Example", *Journal of International Development*, Vol. 10, pp. 607-619.
- Olsen, Gorm Rye (2001). "European Public Opinion and Aid to Africa: Is There a Link?", *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 39, No. 4 (in print).
- Randel, Judith and Tony German (1996). *The Reality of Aid 1996. An Independent Review of International Aid*, London: Earthscan Publ.
- Randel, Judith and Tony German (1998). "The European Union", pp. 159-164 in Ian Smillie and Henny Helmich (eds.), *Public Attitudes and International Co-operation*, Paris: OECD.
- Randel, Judith, Tony German and Deborah Ewing (2000). *The Reality of Aid 2000: An Independent Review of Poverty Reduction and Development Assistance*, London: Earthscan.
- Ravenhill, John (1985). *Collective Clientelism. The Lomé Conventions and North-South Relations*, New York: Columbia University Press.
- Riddell, Roger (1999). "The End of Foreign Aid to Africa? Concerns about Donor Policies", *African Affairs*, Vol. 98, pp. 309-335.
- Risse-Kappen, Thomas (1991). "Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies", *World Politics*, Vol. 43, pp. 479-512.
- Salama, Clara Mira and Stephen Dearden (2001). *The Cotonou Agreement*, (European Development Policy Study Group. Discussion Papers, No. 20), Development Studies Associations: Manchester Metropolitan University.
- Smith, Martin J. (1993). *Pressure, Power & Policy. State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States*, Hvester-Weatsheaf: Hempel Hempstead.
- Smillie, Ian (1999). "Public Support and the Politics of Aid", *Development*, Vol. 12, No. 3, pp. 71-76.
- Stern, Marc (1998). *Development Aid: What the Public Thinks*, UNDP, New York: Office of Development Studies.
- Svendsen, Knud Erik (1989). "Danish Aid: Old Bottles", pp. 91-115 in Olav Stokke (ed.), *Western Middle Powers and Global Poverty*, Uppsala: Scandinavian Institute of African Studies.
- Thérien, Jean-Philippe and Carolyn Lloyd (2000). "Development Assistance on the Brink", *Third World Quarterly*, Vol. 21, No. 1, pp. 21-38.
- Thiel, Reinold E. (1998). "Ein marginaler Politikbereich?", *E + Z*, årgang 39, nr. 10, pp. 252-253.
- Udvikling* (1997). "Solid opbakning", *Udvikling*, nr. 10, pp. 3-5.
- Walle, Nicolas van de (1999). "Aid's Crisis of legitimacy: Current Proposals and Future Prospects", *African Affairs*, Vol. 98, pp. 337-352.
- Wiemann, Jürgen (1997). "German Development Aid", pp. 179-193 in Aidan Cox, John Healey and Antonique Koning, (eds.) *How European Aid Works. A Comparison of Management Systems and Effectiveness*, London: ODI.
- World Bank (2000). *Can Africa Claim the 21st Century?* Washington, D.C: The World Bank.