

# Redaktionelt forord

## Danmarks udviklingsamarbejde: muligheder i en udfordret verden

Redaktionelt forord

Verden er i markant forandring; ustabil og farefuld, men også på vej nye steder, der åbner mulighed for fremskridt. Der foregår i disse år en række markante skred med skift i politiske og økonomiske magtbalancer, militære alliancer og sociale levevilkår for mange hundreder millioner mennesker. Efter covid-19-pandemien har krig i Europa og Mellemøsten skærpet de mange risikable real- og geopolitiske strømninger, der har været under opbygning de seneste årtier. Den ulige og utilstrækkelige håndtering af globale, regionale og nationale kriser og konflikter betyder, at internationale udfordringer og dilemmaer i stigende grad behandles gennem den prisme, der ofte henvises til som Det Globale Syd mod Vesten. Det gælder, når der skal forhandles ny pandemitraktat i WHO i Genève, når konklusionerne til FN's Kvindetopmøde (CSW) skal landes i New York, når COP29 skal blive en succes i Baku, og når G21-landene skal finde fælles fodslag om en aftale i Rio de Janeiro. Det samme gælder, når Danmarks udviklingsamarbejde og -bistand er på dagsordenen.

Alle dele af verden, fra det enkelte individ og langt ind i regeringskontorerne, står over for en mangfoldighed af komplekse kriser – fra fattigdom og ulighed, til klimaforandringer, usikkerhed og voldsomt eskalerende humanitære udfordringer. Men de opleves uhyre forskelligt.<sup>1</sup> For verdens fattige er hver dag en *bestandig krise* med at skaffe mad, arbejde og sikkerhed – for at overleve og sikre deres børns fremtid. Hertil kommer de *uventede kriser* som krige, naturkatastrofer og pandemier i voksende skala, der kræver omgående handling. Og endelig er der de mangeartede *fremtidige kriser*, blandt hvilke en stor del er forudsigelige. De kan modvirkes og undgås, men kun hvis der gribes ind i tide fra det globale samfund. Disse forskellige typer af kriser kan ikke afgrænses, hverken i geografi eller tid, i takt med at de påvirker os alle, tager langvarig form og ændrer verden, såvel for os som for vores efterkommere. Det giver et kritisk perspektiv, at opnåelsen af FN's Verdensmål er under voldsomt pres: Fremskridt på mere end halvdelen af Verdensmålene er utilstrækkelige, og på en tredjedel går det tilbage, inklusive for vigtige mål om fattigdom, sult og klima.

Krige som dem i Ukraine og Gaza betyder ikke blot død og ødelæggelse, hvor de finder sted. Konsekvenserne mærkes langt væk, når fødevarerpriserne stiger i verdens fattigste lande, og afrikanske ledere løfter pegefingre mod de vestlige lande for dobbeltmoral i fortolkningen af, hvem der skal efterleve en regelbaseret verdensorden, og hvem der ikke skal. I den forbindelse udgør Sydafrikas anklager mod Israel ved Den Internationale Dom-



**ADAM MOE  
FEJERSKOV**

Dansk Institut for  
Internationale Studier (DIIS)  
admo@diis.dk



**FINN TARP**

Københavns Universitet  
Finn.Tarp@econ.ku.dk

stol om folkedrab i Gaza et eksplicit opgør med europæiske holdninger om relativt ansvar. Samtidig er der i Det Globale Syd en voksende politisk bevidsthed om behovet for at gøre op med århundreders skæve internationale magtstrukturer. I bund og grund minder det meget om drivkræfterne bag dannelsen af gruppen af G77-lande i 1964 og etableringen af BRIC lige efter årtusindeskiftet.<sup>2</sup> Som konsekvens ser verden igen skarpt forøgede krav om medindflydelse i det internationale politiske, økonomiske og finansielle system. Sagt med andre ord: en ny verdensorden, hvor utilfredsheden ikke blot skyldes manglende indflydelse, men også åbenbare økonomiske og finansielle ubalancer og en historie fuld af manglende opfyldelse af givne internationale løfter (herunder tilsagn om bistand og mere lige adgang til de internationale kapitalmarkeder). Og samtidig er det blevet åbenbart, at der må handles i lyset af klimaforandringerne, som efter mange årtiers rovdrift på verdens naturkapital presser sig på som en forudsigelig krise, der truer selve menneskehedens eksistens.

I denne globale kontekst gennemgår Danmarks udviklingssamarbejde et væld af forandringer, der går i forskellige retninger. Mange danske ambassader og bistandsprogrammer er blevet lukket de sidste 20 år samtidig med et stigende dansk engagement nordpå i Afrika. Parallelt hermed er der pågået en (gen) centralisering af udviklingsbistanden, der nu i højere grad styres fra København og Asiatisk Plads efter mange års arbejde for større decentralisering før årtusindeskiftet. Fra politisk side er der på det allerseneste igangsat en styrkelse af Udenrigstjenesten efter en lang periode med faste nedskæringer, ligesom selve grundformen for det diplomatiske engagement er under gentænkning omkring mere ligeværdige partnerskaber og en dybere og mere tydelig tilstedeværelse på det afrikanske kontinent.

Selvom Danmarks udviklingsbistand for indeværende ser ud til at være politisk fastfrosset på 0,7 procent af BNI, efter nedskæringen fra 1,0 procent i 2015, vil bistanden i absolutte tal i 2024 nå et historisk højt niveau på omkring 23 mia. kroner grundet den danske økonomis vækst. Det store spørgsmål er så, hvordan disse midler fordeles og anvendes efter de meget store ændringer, der har fundet sted de sidste 15 år, hvor der har været store fald i bistanden til det sydlige og østlige Afrika og kraftige stigninger i både flygtningeudgifter og støt voksende administrationsudgifter. En iøjnefaldende tendens er spørgsmålet om mulighederne for at lokke private og institutionelle investorer med til bordet – til at støtte store finansieringsmekanismer, der kan investere i jobs, klimainitiativer og ikke mindst grøn energi. Investeringsfonden for Udviklingslande eller IFU ser ud til at komme til at stå centralt i denne dagsorden med de aktuelle meldinger om en fremtrædende udvikling i de kommende år for derved at blive et centralt instrument i den danske rejseskasse. Der synes at være store forventninger hertil fra politisk side. Samtidig kan det unægtelig give anledning til overvejelser om både synergi og det modsatte i forholdet til Udenrigsministeriet og den overordnede dagsorden for fattigdomsbekæmpelse, der forbliver helt central i lov om internationalt udviklingsarbejde.

Både ny plan for Danmarks engagement med Afrika – der skal dække bredt på tværs af sikkerhed, handel, udenrigspolitik og udviklingssamarbejde – og en kommende udviklingsstrategi skal forberedes i 2024. For Danmark og Europa fremstår de afrikanske lande i stigende grad ikke bare som repræsentanter for et 'modtagerkontinent', hvor der skal støttes, men som mulige geopolitiske partnere. Det har Kina, Rusland, Indien og andre som nævnt vidst og ageret i forhold til igennem længere tid med etableringen af nye alliancer, aftaler om adgang til naturressourcer og for nogens vedkommende også i en underminering af vestlige værdier. Antallet af lande i Afrika alene giver potentielt mulighed for koalitioner i internationale fora, hvor 'et land, en stemme' er gældende. Kontinentet huser også ressourcer, der er helt afgørende for den grønne omstilling,<sup>3</sup> og der øjnes muligheder for fremtidig handel med en befolkning, der vokser massivt.

Afrika er samtidig hjem for olie- og gasreserver, der indebærer både muligheder og risici i forhold til økonomisk udvikling og fattigdomsbekæmpelse. Brugen af disse reserver udgør et tydeligt dilemma set i lyset af den grønne dagsorden – for mens Vesten (i hvert fald i teorien) ønsker et skift væk fra disse energikilder, så repræsenterer de mulighed for vækst for mange afrikanske lande, hvis bidrag til globale udledninger i forvejen er minimal. Samtidig synes det at være i de afrikanske landes og befolkningers egen langsigtede interesse at omfavne bæredygtige energikilder for ikke at blive koblet af fremtidens teknologifremskridt. Men – og det er et meget stort men – en helt afgørende forudsætning for økonomisk transformation og fremskridt er, at der kommer anden udviklingsfinansiering på bordet. Og her er ikke blot tale om massiv finansiel international støtte og mobilisering af indenlandske offentlige indtægter, men også om teknologi- og institutionssamarbejde på alle niveauer i hidtil uset omfang. Her halter det fundamentalt, og mens en række andre magter forstår at pleje deres relationer til Afrika, står EU fortsat mindre stærkt. Virkeligheden er, at engagementet skal både gentænkes og mangedobles i intensitet, når det tages i betragtning, hvor få steder Danmark og resten af Vesten har reel blød magt tilbage.

Danmark vil i stigende grad gerne EU inden for udviklingssamarbejdet og de diplomatiske fremstød, men det er ikke altid nemt at skulle enes eller blive sat i bås med (andre) gamle kolonimagter og store protektionistiske lande. Resten af verdens forhold til EU har ændret sig de senere år, og ikke til det bedre. Danmark har stadig en vis selvstændig troværdighed efter årtiers solide indsats på at fremme udvikling og samarbejde, men denne "kapital" er under oplagt pres. Og lige så lang tid det tager at opbygge tillid i internationale relationer, lige så hurtigt kan den smuldre, hvis ikke presserende spørgsmål håndteres på en hensigtsmæssig måde.

Det gælder også indenrigspolitiske forhold i en tid, hvor økonomiske, politiske og sociale forhold hænger sammen på tværs af grænser, og hjemligt hykleri nemt skaber overskrifter ude i verden. Samtidig med at geopolitikken fylder meget herhjemme, så er fokus for langt de fleste afrikanske ledere stadig at opnå fremskridt i deres samfund gennem økonomisk vækst og social

udvikling. Ikke alle ledere navigerer lige klogt, men meget er trods alt sket i den økonomiske politik, parallelt med, at danske institutionelle partnerskaber med udviklingslandes regeringer har været på retræte. Hertil kommer at den økonomiske styring i stigende grad vanskeliggøres af en gældskrise, der kræver enorme summer til gældspleje og skubber finansiering af de sociale sektorer i bunden af den realpolitiske prioritetsliste for mange af specielt de fattigste lande.

Dette temanummer i Samfundsøkonomen stiller skarpt på disse forandringer, tendenser og dilemmaer. Det gælder ikke mindst, hvilken fremtid vi ser ind i for det danske udviklings samarbejde i en samtid, hvor der i stilles spørgsmål til, om udviklingsbistanden i virkeligheden skal fundamentalt genstartes, hvis den skal levere resultater, der på fair vis afspejler Det Globale Syds interesser og prioriteter.<sup>4</sup> Vi har bedt en forskellighed af markante stemmer – fra forskere til praktikere og diplomater – forholde sig til, hvordan Danmark skaber et tidssvarende og effektivt udviklingssamarbejde i de kommende år. I en kombination af indsigtfuld analyse og anbefalinger, forholder de siger her til spørgsmål som: Hvordan står det til med bistanden og dansk gavmildhed?<sup>5</sup> Hvordan opnår Danmark indflydelse i en verden i flux, og hvordan stiller det vores partnere rundt om i Afrika og andre steder og deres ønsker og interesser? Hvordan får vi bedst genoprettet tilliden og bygget nye konstruktive, fremadrettede partnerskaber? Hvordan skal Danmark fokusere sit engagement i fremtiden mellem lande i fuld fart frem, der kan give politisk indflydelse og mulighed for en diversitet af finansieringskilder, og de fattigere og skrøbelige lande, hvis fremtidsudsigter synes mørke, alt imens den globale fattigdom koncentrerer sig i Afrika? Er det nok bare at tale anderledes til, og med, sine partnere, eller hvilke konkrete forandringer skal der til, for at vi kan forholde os til vores egne privilegier og få en reel fornyelse af samarbejdet med resten af verden? Og hvordan ser fremtiden ud for de danske værdier og snævre egeninteresser, der har fyldt så meget over de senere årtier?

**Johnny Flentø, John Rand og Finn Tarp** går tilbage til Danidas første chef, Mogens Boserup, som i 1967 spurgte: Hjælper vi? Og fokuserer derefter på hvorfor, hvor meget og hvordan? De tre forfattere fremhæver på denne baggrund, at dansk udviklingsbistand har ændret sig fundamentalt gennem de seneste årtier. Det nye er ikke, at udviklingsbistanden er påvirket af sikkerhedspolitikken. Det nye er de sikkerhedspolitiske udfordringer, og især hvor tæt udviklingsbistanden indlejres i de sikkerhedspolitiske bestræbelser. Andre udviklingslinjer og tendenser afkodes, herunder at bistanden ikke afspejler den geografiske dynamik i fattigdommen. Det konkluderes, at det ikke står så godt til med gavmildheden og partnerskaberne i disse år, og der lægges op til nytænkning og nye prioriteringer.

**Carsten Staur** leverer i sit bidrag et blik udefra, nærmere bestemt fra Paris, hvor han bestrider topposten som formand for OECD's vigtige Development Assistance Committee (DAC). Han beretter indsigtfuldt om en international udviklingsbistand, der aldrig har været højere i absolutte tal, men leverer samti-

dig en advarsel om, at den andel af bistanden, der går til verdens fattigste lande, er svundet ind og nu befinder sig på sit laveste siden 1972. Udfordringerne står i kø, skriver han, og der er behov for en mere realistisk og kontekstuel tilgang til bistandssamarbejdet – der skal groft sagt investeres mere i internationale indsatser, end vi havde planlagt. **Anne-Mette Kjær** stiller skarpt på afrikanske perspektiver på Danmarks fremtidige udviklingssamarbejde gennem et andet udefra og ind-blik. Hun beretter om den generelle utilfredshed, der er med udviklingsbistandens form blandt mange afrikanere, hun møder, og ikke mindst en bekymring om, hvad der sker, når den gives til regeringer, som ikke gives megen tillid. Fokuserer vi på almindelige afrikaneres interesser, synes nøglen i dette perspektiv at være en stabil, forudsigelig tilstedeværelse, der går balancen mellem politisk dialog om regeringsførelse og fred, og samtidig har befolkningerne som den klare modtager af bistanden.

**Rachel Gisselquist** tager fat på dagsordenen om god regeringsførelse, der har stået centralt i bistandsdebatten siden midten af 1990'erne, og fremhæver de nordiske landes klare profil med afsæt i egne stærke demokratiske institutioner. Den underliggende litteratur er af både kompliceret økonomisk og bredere politisk-økonomisk karakter, men to anbefalinger for fremtiden kan alligevel trækkes frem. Først behovet for, at der forventningsafstemmes i forhold til, hvad det er realistisk, at bistanden kan opnå i praksis. For det andet, at der opbygges en dybere forståelse for, hvor og hvornår bistanden har haft henholdsvis positive og negative effekter. Gisselquist påpeger, at de nordiske donorlande har haft en lang og anerkendelsesværdig tradition for langsigtede lande-partnerskaber. Bevares dette fokus, kan der fremover sættes på sektorer, hvor der på bistandsmodtagersiden findes stærke udviklingsfremmende koalitioner på nationalt niveau.

**Lars Engberg-Pedersen** stiller det presserende spørgsmål, om dansk udviklingsbistand stadig er relevant 60 år efter dets start. Efter en analyse af de syv største udfordringer, Danmarks udviklingssamarbejde står over for i dag, finder han det svært at levere et fuldtønt forsvar for dens fortsatte eksistens. Uanset om man lægger vægt på at være solidarisk med fattige lande eller gerne vil forebygge globale kriser, kommer udviklingsbistanden til kort, skriver han. En radikal omfortolkning starter med det politiske niveau og kræver, at der afsættes midler til at forebygge globale kriser på samme niveau som midler reserveret til det danske forsvar i disse år. Samtidig er der behov for at opfinde nye samarbejdsformer, der tager udgangspunkt i langsigtede resultater snarere end kortsigtet politisk opportunisme. **Adam Moe Fejerskov og Ole Winckler** fokuserer ligeledes på behovet for forandring i Danmarks udviklingssamarbejde. Det fremherskende perspektiv på udviklingsbistanden udfordres kun alt for sjældent, argumenterer de, og på den måde lægger samtaler om udviklingssamarbejdets fremtid sig oftest i et spor af kontinuitet og gradvis, snarere end radikal, forandring. De diskuterer syv alternative scenarier for Danmarks fremtidige udviklingssamarbejde og argumenterer for, at kun ved at udfordre rammerne for vores opfattelser af, hvad der er realistisk eller realpolitisk, og hvad der ikke er, kan vi tænke tilstrækkeligt frit og inspirerende.



**Charlotte Slente** leverer et bredt favnende bidrag fra Danmarks største humanitære aktør og understreger behovet for at se en mere modig og risikovillig dansk udviklingsbistand, der allokerer flere og bedre midler til innovative programmer og partnerskaber, og prioriterer fortsat og øget engagement i skrøbelige kontekster. De voldsomme humanitære behov understreger i dette perspektiv behovet for forebyggelse og fredsopbygning for ikke at generere ny fordrivelse eller fastholde folk i fordrivelse i årtier og tabe hele generationer. Der argumenteres desuden for et mere ligeværdigt samarbejde med Afrika, for at sammentænke humanitær bistand med udviklingsbistand, og at Danmark tager højde for samspillet mellem klimaforandringer, konflikt og fordrivelse.

**Connie Hedegaard og Jarl Krausing** beskriver, hvordan vi i dag må erkende, at den globale samfundsøkonomi og bæredygtige udviklingsmodel, vi troede skulle føre hele verden til fremskridt, var bygget på en falsk præmis om vækst og udvikling, der ikke tog højde for nedbrydningen af vores klima og naturkapital. En præmis, vi (og specielt de fattigste) nu betaler prisen for. Den eneste vej frem, skriver de, er, at klimaindsatser og udviklingssamarbejde integreres i en fælles værktøjskasse som middel til at levere de globale goder, som vi ikke bare er forpligtet på, men som i lyset af geopolitikken mere end nogensinde kan tjene et bredere sæt af danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske interesser. **Lene Lange** tager endelig fat på et konkret løsningsforslag og argumenterer for, hvordan bedre brug af de globale biologiske ressourcer giver mulighed for reduktion af CO<sub>2</sub>, øget sundhed, mindsket biodiversitets tab, lokal jobskabelse og forbedrede levevilkår. Skal det lykkes, må vi sætte bioressourcer på den globale dagsorden, argumenterer hun. Det er nødvendigt, hvis vi skal undgå at ende i en situation, hvor en del af verden står overfor sultkatastrofer, samtidig med at agroindustrielle sidestrømme i andre dele af verden rådner. Det er materiale, der kunne have været brugt som basis for produktion af mere mad, sundhed og sundt foder, der er helt afgørende for, at fattigdom og sult bekæmpes effektivt.

## Noter

1. Se WIDER Development Conference 'Responding to crises' concept note (unu.edu) for en 2016 konceptnote.
2. BRIC står for Brasilien, Rusland, Indien og Kina (dvs. China). Sydafrika kom til et år efter, og BRICS har markeret sig som geopolitisk rival til de rige G7-lande, dvs. Frankrig, Tyskland, Italien, Japan, Storbritannien, USA og Canada. Senest har lande som Saudi Arabien, Egypten, Etiopien og De Forenede Arabiske Emirater sluttet sig til.
3. Langt størstedelen af verdens kobolt, der er central i batteriproduktion til elektriske biler, produceres fx i Den Demokratiske Republik Congo.
4. Det understreges, at der med Det Globale Syd henvises til en sammensat og meget forskellig gruppe lande, der ikke i alle tilfælde har sammenfaldende interesser og prioriteter. Vi tænker her på modsætningen mellem "rige" og "fattige" lande.
5. Den nyligt afholdte Danmark Indsamling gav som resultat lige godt 100 millioner kroner. Det er mange penge, men udgør samtidig kun 1,2 procent af det tab, som er en konsekvens af nedskæringen af bistanden fra 1 til 0,7 procent af BNI. Begrebet Lille Land, Stort Hjerte kan således anskues fra flere vinkler.