

VORES SIKKERHED OG VERDENS UDVIKLING

SIKKERHED, BISTAND OG BEGREBSFORANDRING MELLEM DANMARK OG FN

■ SØREN FRIIS

INDLEDNING¹

Siden den kolde krigs afslutning har global politik været kendetegnet af en stigende tendens til at kombinere sikkerhed og udvikling – både som begreber og som politikområder. En sådan tendens er i grove træk faldet sammen med en øget brug af militære interventioner med "humanitære" elementer siden 1990'erne. Den vestlige udviklingsbistand har i samme periode været præget af en tendens til at sammenkoble spørgsmål om især sikkerhed, menneskerettigheder og regeringsførelse med spørgsmål om social og økonomisk udvikling.

Tendensen mod at "samtænke" eller "integrere" sikkerhed og udvikling har haft en betydelig indvirkning på både Danmarks udviklings- og udenrigspolitik. Dette anerkendes især, når der tales om perioden efter 2001, sådan som man kan læse i næste afsnit. Efter den 11. september 2001 opstod nemlig en ganske konkret form for sammenkobling af sikkerhed og udvikling, da store dele af den statslige udviklingsbistand i USA og flere af landets allierede, herunder Danmark, blev afsat til eksplicit sikkerhedspolitiske formål forbundet med kampen mod terrorisme, en kamp som ikke mindst kom til udtryk i de såkaldt svage, skrøbelige eller fejlslagne stater. Den vestlige bistand blev nu i omfattende (men bestemt ikke absolut) grad kanaliseret til lande, som de vestlige regeringer betragtede som præget af ustabilitet og mangelfuld regeringsførelse, og dermed også så som en sikkerhedstrussel, der rakte ud over landenes egne grænser.² Dette omfattede

1 Jeg takker en lang række kolleger, heriblandt to anonyme kommentatorer, for både større og mindre bidrag. Jeg takker desuden Gunnar Olesen, som med bogen *Verdens udvikling og Danmarks sikkerhed*, København: FN-forbundet 1982, og med et foredrag 29 år senere inspirerede til både titlen og indholdet. Alle fejl og mangler er forfatterens egne.

2 Iblandt de mest indflydelsesrige værker, som promoverede dette synspunkt, var Mary Kaldor: *New and Old Wars*, Stanford: Stanford University Press 1998. En lidt mere skeptisk evaluering af nogle grundlæggende antagelser findes i Stewart Patrick: *Weak Links. Fragile States, Global Threats and International Security*, Oxford: Oxford University Press 2011. En meget kritisk gennemgang findes f.eks. i Mark Duffield: *Development, Security and Unending War*, London: Polity Press 2007.

ikke mindst lande, hvor de vestlige lande selv var både militært og civilt til stede, f.eks. Afghanistan, som nu kom til at optræde blandt de allerstørste modtagere af bl.a. amerikansk, britisk og dansk bistand. Forskere, NGO'er, og en lang række andre skeptiske stemmer begyndte således at tale om "the securitization of development aid", dvs. udviklingsbistandens sikkerhedsliggørelse. Til tider blev den danske tilgang efter 2001 endda i særlig grad fremhævet.³

Koblingen mellem sikkerhedspolitik og udviklingspolitik havde ganske vist en intellektuel forhistorie, som ifølge nogle strakte sig tilbage til Marshall-hjælpen.⁴ Andre har tilmed påpeget, at der også i den danske bistands tidlige årtier fandtes bl.a. en udenrigs- og sikkerhedspolitisk impuls: I én opfattelse havde bistanden siden sin spæde begyndelse fungeret som en forsikring mod, at kløften mellem rige og fattige lande eksploderede i voldelige konflikter, som også ville berøre Danmark. Allerede i 1960-70'erne fandtes således en bred konsensus blandt de danske politikere om, at "udviklingspolitik også måtte ses som sikkerhedspolitik".⁵ Sådanne bekymringer over "spændinger" eller "kløfter" mellem rig og fattig kan meget vel ses som et tidligt udtryk for en bekymring over den internationale udvikling på langt sigt, som noget, der indirekte sammenkoblede begreberne udvikling og sikkerhed. Først senere skulle konkrete sikkerhedspolitiske hensyn dog komme til at sætte mærkbare aftryk på udviklingsbistanden – og *vice versa*.

En mere umiddelbar – men ikke altid anerkendt – forløber blev igangsat hos FN's udviklingsprogram (UNDP), som allerede i de tidlige 1990'ere udviklet et nyt, indflydelsesrigt begreb om "menneskelig sikkerhed". Her forsøgte man at kombinere spørgsmålene om sikkerhed og udvikling ved at fremhæve den vifte af økonomiske, sociale og miljømæssige trusler, som påvirkede mennesker i udviklingslandene. Begrebet vandt i 1990'erne især gehør i Danmarks nordiske nabolande og hos andre mindre vestlige lande, bl.a. Canada, Østrig og Schweiz. I Danmark blev begrebet om "menneskelig sikkerhed" fra midten af 1990'erne mere løst indlemmet i et nyt udadvendt sikkerhedspolitisk og diplomatisk koncept om "blød sikkerhed", som lagde vægt på aktiv civil og militær deltagelse i konfliktløsning, fredsbevarende indsatser og opnåelsen af humanitære målsætninger i og efter krigssituationer.

3 F.eks. Jesper Heldgaard og Lars Anderskov: "Denmark: A world of difference – indeed", i *The Reality of Aid 2004*, London: Zed Books 2004, s. 225-230; Jo Beall, Thomas Goodfellow og James Putzel: "On the Discourse of Terrorism, Security and Development", *Journal of International Development* 18 (1), 2006, s. 51-67; Carol Lancaster: *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, Chicago: University of Chicago Press 2007, s. 190-211.

4 Olav Stokke: *The UN and Development: From Aid to Cooperation*, Bloomington: Indiana University Press 2005.

5 Thorsten Borring Olesen: "Stabilitet og turbulens: Udviklingspolitikken 1975-1989", i Carsten Due-Nielsen, Ole Feldbæk og Nikolaj Petersen (red.): *Idealer og realiteter – Dansk udviklingspolitik historie 1945-2005*, København: Gyldendal 2008, s. 338. Se også Thorsten Borring Olesen og Jan Pedersen: "On the Side of the Angels: Altruism in Danish Development Aid 1960-2005", *European Review of History*, 17 (6), 2010, s. 881-903.

Det var netop på baggrund af denne form for politisk kobling og "anerkendelse" i 1990'erne, at forskere omkring årtusindskiftet begyndte at tage skridt mod at evaluere den eksisterende viden, og ikke mindst manglerne i viden, om forholdet mellem sikkerhed og udvikling. Dette førte endda til oprettelsen af nye forskningsprogrammer og -initiativer i en række lande, bl.a. ved International Peace Academy i New York og hos en bemærkelsesværdig vifte af svenske forskningsinstitutioner. I de allerseneste år har der udviklet sig en vis grad af international politisk/akademisk konsensus om, at der eksisterer en form for gensidig afhængighed mellem udvikling, (u)sikkerhed, konflikt, osv., ikke kun som politiske *målsætninger* men som objektivt forbundne udfordringer "på jorden" i udviklingslandene, også selvom dette forhold er yderst komplekst. Denne "anerkendelse" er blevet institutionaliseret gennem begreber såsom "the security-development nexus", som har vundet indpas i centrale internationale organisationer såsom FN, EU og Verdensbanken.⁶ I dette perspektiv kan man identificere en kraftig tendens til at betragte sikkerhed og udvikling som hinandens ufravigelige forudsætninger, hvor manglen på det ene derfor fører til manglen på det andet. Sloganet "ingen sikkerhed uden udvikling, ingen udvikling uden sikkerhed" blev således adopteret af både FN- og EU-toppen i midten af 00'erne og kort derefter af de danske embedsmænd og beslutningstagere.⁷ På det konkrete plan blev samme tankegang udmøntet i danske forsøg på at indføre en "samtænkning" mellem bl.a. disse to områder, især i de såkaldt skrøbelige stater som f.eks. Afghanistan, Somalia og Mali.⁸

Den bemærkelsesværdige succes, som idéen om "the security-development nexus" har nydt, har ikke overraskende affødt en enorm, kritisk forskningslitteratur, som på den ene side stiller spørgsmålstegn ved, om koblingen mellem sikkerhed og udvikling overhovedet lader sig opretholde, og på den anden side betvivler, om den politiske praksis afspejler donorlandenes retorik om de to begrebers sammenhæng.⁹ Der findes derimod endnu ingen undersøgelser, som behandler den politiske sammenkobling af sikkerhed og udvikling fra nationale, transnatio-

6 For en kort oversigt se Maria Stern og Joakim Öjendal: "Exploring the Security-Development Nexus", i Ramses Amer, Ashok Swain og Joakim Öjendal (red.): *The Security-Development Nexus: Peace, Conflict and Development*, London: Anthem Press 2013, s. 13-40; John-Andrew McNeish og Jon Harald Sande Lie: "Introduction: A Security-Development Nexus?" i John-Andrew McNeish og Jon Harald Sande Lie (red.): *Security and Development*, Oxford: Berghahn Books 2010, s. 1-18.

7 Se Stephan Klingebiel og Katja Roehder: "Development-Military Interfaces: New Challenges in Crises and Post-conflict Situations", *Reports and Working Papers 5/2004*, Bonn: German Development Institute 2004 for betragtninger om sloganet.

8 Se Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet: *Samtænkning af civil og militær indsats i internationale operationer*, 2004; Udenrigsministeriet m.fl.: *Danmarks samtænkte stabiliseringsindsats i verdens brændpunkter*, 2013.

9 Se hhv. Maria Stern og Joakim Öjendal: "Mapping the Security-Development Nexus: Conflict, Complexity, Cacophony, Convergence?", *Security Dialogue* 41 (1), 2010, s. 5-30 og David Chandler: *Hollow Hegemony: Rethinking Global Politics, Power and Resistance*, London: Pluto Press 2009.

nale eller komparative vinkler og således belyser denne sammenkoblings dynamikker og motiver blandt de forskellige 'donorlande'. I denne artikel vil jeg sætte fokus på muligheden for at anlægge et kombineret begrebshistorisk og transnationalt perspektiv på koblingen mellem sikkerhed og udvikling.¹⁰ Artiklen vil gøre brug af en større database over offentligt kildemateriale, som indeholder udviklingspolitiske medie- og parlamentsdebatter fra Danmark, Norge og Sverige, samt af centrale officielle rapporter og politikdokumenter om sikkerheds- og udviklingsspørgsmål fra særligt Danmark og FN. Undersøgelsen vil på denne baggrund dreje sig om spørgsmålene: Hvor kom den politiske sammenkobling mellem sikkerhed og udvikling efter 2001 egentlig fra? Hvad skabte den? Hvilken slags tilpasning til internationale organisationer og dagsordner fandt sted på vejen?

Tre forbundne hensyn er vigtige at påpege i denne sammenhæng: Et tidsmæssigt perspektiv, et rumligt perspektiv og et perspektiv, som undersøger selve den politiske begrebssammenkobling. Mere specifikt argumenterer jeg her for, at den såkaldte *securitization* af dansk udviklingsbistand i perioden efter 2001 har en meningsfuld dansk og international forhistorie, som udgør dens kerneforudsætning snarere end dens modsætning. Den hidtidige forskning tenderer af oplagte årsager til at anlægge et tidsperspektiv fokuseret på perioden umiddelbart efter terrorangrebene den 11. september 2001, hvilket har gjort, at de efterfølgende få års udviklinger er ret grundigt belyst. Jeg argumenterer her for, at koblingen mellem sikkerhed og udvikling især må beskrives og forstås som resultatet af en række indre og ydre politiske udviklinger, som kræver et dybere tidsperspektiv på emnet, ikke kun som konsekvens af eller forløber for terrorangreb og regeringskifte i efteråret 2001. Perioden er for øvrigt efter alt at dømme også en uafsluttet efterhistorie, som på paradoksalt vis *både* følger en kritisk reevaluering af den tidlige politikfase i "krigen mod terror" i forhold til de mellemøstlige lande, ikke mindst invasionen af Irak, og en mere ukritisk videreførelse eller endda stigende betoning af de skrøbelige stater, som begyndte under VK-perioden.

For det andet er der behov for det, man med en lettere omskrivning kunne kalde et *transnationalt* perspektiv, ét hvormed nationale udviklinger forbindes med udviklinger drevet af og i de internationale organisationer. Formålet og fordelene med et sådant perspektiv kunne være at sammenholde politiske udviklinger på disse to forbundne niveauer og dermed spore f.eks. retningen af overførsler og oversættelser af politiske begreber. Denne artikel fokuserer således på koblingen mellem det danske og internationale niveau i skabelsen af tanken om "sikkerhed og udvikling", med særligt fokus på idéudviklingen med ophav i og omkring de

10 Dette fokus på transnationale og begrebslige sammenfletninger (*entanglements*) er inspireret af en forskningsdagsorden, som nyligt er optrådt under betegnelsen "critical entangled history". Se Hagen Schulz-Forberg: "Global Conceptual History: Promises and Pitfalls of a New Research Agenda", i Hagen Schulz-Forberg (red.): *A Global Conceptual History of Asia, 1860-1940*, London: Pickering & Chatto 2014, s. 1-24.

Forenede Nationer. Samtidig trækker denne artikel veksler på en bredere undersøgelse af den skandinaviske og globale debat om sikkerhed og udvikling, som vil blive anvendt til at perspektivere fra den danske udvikling til andre (inter) nationale rum og institutioner.

For det tredje er der her særligt behov for en mere grundig analyse af de centrale begrebers udvikling og ikke mindst deres politiske koblinger: Som det ofte påpeges i den kritiske litteratur, kan der ikke så let udledes én gennemgående betydning af "sammenhængen mellem sikkerhed og udvikling" fra dens forskelligartede udlægninger over de seneste to årtier: Disse sammenhænge er politisk kontesterede og begrebslige, hvilket betyder, at de er historisk foranderlige og påvirkelige. Med andre ord er forholdet mellem f.eks. sikkerhed og udvikling som politiske begreber ikke entydigt, men snarere kontekstafhængigt og genstand for kamp mellem forskellige forståelser. Én konsekvens må således være at rette et klarere fokus mod de forskellige pragmatiske muligheder, som sådanne begrebskoblinger forsøger at udnytte.

UDVIKLING SOM SIKKERHED?

DANMARK, FN OG DET NYE SIKKERHEDSBEGREB

Flere nyere forskningsbidrag har konkluderet, at Danmark i perioden efter 2001 oplevede både et skifte i udviklingsbistandens retorik mod 'hårdere' hensyn og en konkret *securitization* af den faktiske bistandspraksis. Ifølge redaktørerne af den hidtil grundigste oversigt over dansk udviklingspolitik historie, *Idealer og realiteter* fra 2008, var det først efter den 11. september 2001 og Fogh Rasmussen-regeringens tiltræden i november samme år, at dansk udviklingsbistand blev "fastere koblet til den bredere udenrigs- og sikkerhedspolitik".¹¹ Sikkerhedspolitik og udviklingsbistand kom således til at gå hånd i hånd som danske prioriteter og politikområder.

Christian Friis Bach skriver i sin gennemgang af perioden 1989-2005, at den sikkerhedspolitiske dagsorden først efter 2001 kom til at sætte sig "mere konkrete spor" i udviklingsbistanden. I hans fremstilling indvarslede valget i 2001 en ny form for politisering af bistanden og udviklingspolitikken - foruden bistandsnedsættelser på 1,5 mia. kr. fra januar 2002 og igen på 1,2 mia. kr. med finansloven for 2003. VK-regeringens nye udviklingsstrategi fastholdt godt nok fattigdomsbekæmpelsen som overordnet udviklingsmål, men temaer som sikkerhed, stabilitet og kampen mod terrorisme trængte sig på, og der opstod desuden et nyt fokus på flygtninge og hjælp til nærområder.¹² I et detaljeret historisk speciale skriver Martin Møller Rasmussen, at især perioden 2003-04 var udtryk for en udpræget realpolitisk drejning, hvormed udviklingspolitikken (fra 2001-04 et

11 Carsten Due-Nielsen og Nikolaj Petersen: "Indledning", i *Idealer og realiteter*, s. 23.

12 Christian Friis Bach: "Foregangslandet under forandring 1989-2005", i *Idealer og realiteter*, s. 390-510.

”ministerløst” ressort) for alvor blev en funktion af Danmarks deltagelse i krige-
ne i Afghanistan og Irak. Efter terrorangrebene i 2001 flyttede det sikkerhedspo-
litiske fokus sig generelt til relationerne mellem det rige nord og det fattige syd,
særligt de såkaldt ”fejlslagne stater”.¹³

I et nyere oversigtskapitel om dansk udviklingsbistands historie bemærker
Peter Brunbech og Thorsten Borring Olesen, at den danske bistand efter ameri-
kansk-britisk forbillede blev sammenkoblet med de militære indsatser i Afghani-
stan og Irak i form af ”*mixed missions*”, dvs. integrerede missioner, hvor militæret
og den humanitære/udviklingsorienterede bistand kom til at fungere som to si-
der af den samme indsats. En sådan udvikling mod en hård og konkret *securitiza-
tion* af bistanden udgjorde en ny drejning i den danske bistandsprofil, vurderes
det.¹⁴ Dette syn afspejles som allerede nævnt i en række bistandsfaglige vurde-
ringer af konsekvenserne af kampen mod terrorismen, hvor man finder lignende
konklusioner om den danske udviklingsbistands forandring efter 2001. Fra en
politologisk vinkel argumenteres der ligeledes for, at dansk deltagelse i genop-
bygningsindsatser i Afghanistan og Irak ikke har været resultatet af en længere-
varende udenrigspolitisk udvikling præget af stigende grader af ”aktivisme” og/
eller ”militarisering” efter den kolde krigs afslutning; derimod udgjorde disse
missioner i sig selv et nybrud i dansk sikkerheds- og forsvarspolitisk tænkning,
hvormed Danmark for første gang engagerede sig som ”strategisk aktør” mod di-
rekte fjender, der blev udgjort af noget uklare størrelser som ”fanatiske aktører –
terrorister og slyngelstater”.¹⁵

I det ovenstående fokuseres der udelukkende på litteraturen om sikkerhed
og udvikling i perioden efter 2001. Så hvad med 1990’erne? Christian Friis Bach
skriver i *Idealer og realiteter*, at de tidlige 1990’ere var kendetegnet ved den er-
kendelse, at den danske sikkerhed nu i højere grad blev præget af en Nord-Syd-di-
mension. Som udslag heraf påpeges det, at Danmark målt per indbygger blev den
største bidrager til internationale fredsbevarende operationer i 1990’erne, at
den ”bløde sikkerhedspolitik” i bredere forstand fik stigende betydning, og at de
internationale operationer steg til at udgøre omkring halvdelen af forsvarsbud-
gettet i 1997. En sammenhæng kunne også spores i den forstand, at Forsvarsmini-
steriet under Hans Hækkerup (forsvarsminister 1993-2000) blev en vigtig aktør

13 Martin Møller Rasmussen: *Securitization af dansk udviklingspolitik under Anders Fogh Rasmussen 2001-9*, kandidatspeciale, Institut for Historie og Områdestudier, Aarhus Universitet 2011.

14 Peter Yding Brunbech og Thorsten Borring Olesen: ”The Late Front-Runner: Denmark and the ODA Percentage Question, 1960-2008”, i Thorsten Borring Olesen, Helge Ø. Pharo og Kristian Paaskesen (red.): *Saints and Sinners: Official Development Aid and its Dynamics in a Historical and Comparative Perspective*, Oslo: Akademika 2013, s. 121.

15 Sten Rynning, ”Den ufuldendte strategiske aktør: Danmark og sikkerhedspolitikken siden 2001”, *Militært Tidsskrift* 135 (2), 2006, s. 186.

i udenrigspolitikken.¹⁶ Om den årlige serie af *Human Development Reports* udgivet af FN's Udviklingsprogram (UNDP) siden 1990 har Friis Bach denne interessante betragtning: "UNDP lancerede fra 1990 en serie årlige rapporter under overskriften "Menneskelig udvikling", som gjorde op med den ensidige vægt på økonomisk vækst og beskrev det enkelte menneskes valgmuligheder og *personlige sikkerhed* som det egentlige mål for udvikling. Det var vand på Danmarks mølle".¹⁷

Her peger Friis Bachs korte fremstilling mod et andet centralt begreb, selvom dette ikke nævnes direkte: Idéen om "menneskelig sikkerhed" (*human security*), som i årene efter den kolde krigs afslutning kom til at eksemplificere en vifte af internationale forsøg på at omdefinere og udvide, hvad sikkerhed kunne og burde betyde. Begrebet forsøgte at udfordre de mere fremherskende, statscentrerede sikkerhedsbegreber – og endda selve idéen om "national sikkerhed" – ved at fokusere på individet og de trusler eller udfordringer, som dette stod overfor: sociale, økonomiske, miljømæssige osv. Med andre ord handlede begrebet om udvidet sikkerhed for mennesker, særligt i udviklingslande, snarere end for stater eller regeringer. Typisk spores *human security*-begrebet til offentliggørelsen af UNDP's femte *Human Development Report* fra 1994, resultatet af et arbejde ledet af den pakistanske økonom Mahbub ul Haq, og begrebet nævnes også kort i 1993-rapporten. Rapporten fra 1994, som bar titlen *New Dimensions of Human Security*, forbandt udviklingslandenes sikkerhedsproblemer i kølvandet på den kolde krig med bl.a. "truslen fra sygdom, sult, arbejdsløshed, kriminalitet, sociale konflikter, politisk undertrykkelse og miljørisici".¹⁸ Dette nye sikkerhedsfokus i udviklingspolitikken opstod i én udlægning primært på baggrund af et stigende antal konflikter, borgerkrige og etniske udrensninger – og de medfølgende sygdomsudbrud, fordrivelser og tab af liv – som fulgte i de første år efter afslutningen på den kolde krig: Kombineret med samme periodes fokus på menneskerettigheder, fredsopbygning og "humanitære interventioner" skabtes der således grobunden for en tankegang, som – på noget spændingsfyldt vis – understregede både et nationalt og et internationalt ansvar for beskyttelsen af individet.

Human security bliver undertiden defineret som et nyt "sikkerhedsparadigme", som opstod på baggrund af den indsigt, at den kolde krigs statscentrerede sikkerhedstænkning havde vist sig utilstrækkelig til at klare "udfordringerne

16 Ifølge Friis Bach fik det desuden betydning, at Forsvarskommissionen af 1997 i sin rapport (*Fremtidens forsvar*, 1998) satte fokus på bredere sikkerhedsproblemer såsom flygtninge, katastrofer, forurening og truslen fra "statsterrorisme". En offentlig diskussion om lækager og interne uenigheder, bl.a. angående køb af ubåde, overskyggede dog sådanne elementer i rapporten.

17 Friis Bach: "Foregangslandet", s. 394. Min kursivering. Det bemærkes herefter, at UNDP-rapporterne ikke formåede at "ændre på billedet af et markant skifte i markedsøkonomisk retning" i dansk og international udviklingspolitik.

18 UNDP: *Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security*, New York: UNDP 1994. Begrebet optrådte også kort i UNDP: *Human Development Report 1993: People's Participation*, New York: UNDP 1993.

i dagens sikkerhedslandskab”.¹⁹ Nok lidt mere nøgternt kan man sige, at begrebet *human security* i al fald søgte at bygge bro mellem de udviklings- og sikkerhedsmæssige sfærer eller endda pragmatisk at flytte antageligt mere sikkerhedsoptagede nationale aktører tættere på fattigdoms- og rettighedsorienterede tendenser i den internationale udviklingstænkning, som var blevet ignoreret af bl.a. Verdensbanken og IMF, kerneaktører i et markeds- og vækstorienteret ”Washington Consensus”. Altså udgjorde *human security* nødvendigvis en form for sikkerhedsliggørelse af en udviklingsproblematik, som man grundlæggende ønskede at placere højere på den internationale dagsorden.²⁰

Ét resultat af denne pragmatiske indramning var, at den tillod en række meget forskelligartede tolkninger, når begrebet skulle oversættes til institutionelle og nationale sammenhænge. Således blev *human security* et omstridt begreb, hvor nogle valgte at lægge vægt på den fysiske beskyttelse af mennesker ramt af krige og konflikter (”frihed fra frygt”) fremfor de altomfattende systemiske udfordringer, som begrebet også betonede (”frihed fra nød”).²¹ Det første gjaldt bl.a. tilhængere som Norge og Canada, som i 1998 tog initiativ til oprettelsen af et mellemnationalt *Human Security Network* med underskrivelsen af den såkaldte Lysøen-erklæring. For disse regeringer blev ”menneskelig sikkerhed” dermed også en form for diplomatisk branding, som skulle sætte fokus på landenes egne humanitære indsatser og ekspertise. Norges fokus på emnet nævnes således i dag i næsten samtlige værker om *human security*. Men hvordan blev det nye begreb modtaget og udnyttet i Danmark? Var idéen om den menneskelige sikkerhed virkelig ”vand på Danmarks mølle”?

En kort gennemgang af udviklingen i årtiet forinden burde illustrere, at koblingen mellem sikkerhed, udvikling og andre hensyn i al fald ikke var et nyt fænomen for de skandinaviske beslutningstagere. Selve *human security*-begrebet baserede sig nemlig på en analyse, som en række skandinaviske aktører havde medvirket til at udvikle. Ved UNDP’s lancering af den første rapport om menneskelig udvikling i 1990 havde forskere og politikere allerede i et årti forsøgt at placere sikkerhedsbegrebet i en bredere ikke-militær (eller blot ikke-offensiv)

19 Theo Neethling: ”The Security-Development Nexus and the Imperative of Peacebuilding with Special Reference to the African Context”, *African Journal on Conflict Resolution* 5 (1), 2005, s. 36.

20 Peter Uvin: ”The Development/Peacebuilding Nexus: A Typology and History of Changing Paradigms”, *Journal of Peacebuilding & Development* 1 (1), 2002, s. 5-24.

21 Amitav Acharya: ”Human Security”, i John Baylis, Steve Smith og Patricia Owens (red.): *The Globalization of World Politics*, 5. udg., Oxford: Oxford University Press 2011, s. 478-493. Norges rolle påpeges i en række andre gennemgange af *human security*-begrebets historie og praksis, f.eks. S. Neil MacFarlane og Yuen Foong Khong: *Human Security: A Critical History*, Bloomington: Indiana University Press 2006; Shahrbanou Tadjbakhsh og Anuradha M. Chenoy: *Human Security: Concepts and Implications*, Abingdon: Routledge 2007; Keith Krause: ”Critical Perspectives on Human Security”, Mary Martin og Taylor Owen (red.): *Routledge Handbook of Human Security*, Abingdon: Routledge 2014, s. 74-93

ramme, enten med fokus på "den globale sikkerhed" eller "individets sikkerhed".²² Disse forsøg blev afspejlet gennem arbejdet i flere internationale kommissioner, som fremførte nye perspektiver på idéen om sikkerhed, både ved at se ud over det fremherskende koldkrigsfokus på Øst/Vest-konflikten og ved generelt at udvide og udfordre opfattelsen af sikkerhedstrusler som eksterne, militære fænomener. I dette arbejde spillede nordiske aktører en bemærkelsesværdig stor rolle.

I 1980 udkom den såkaldte Brandt-rapport, forfattet af en kommission etableret i 1977 under ledelse af den fhv. vesttyske forbundskansler Willy Brandt, som desuden var nyudnævnt formand for Socialistisk Internationale.²³ Brandt-kommissionens rapport forbandt spørgsmålet om globale sikkerhedsudfordringer med kløften i levestandard mellem Nord og Syd. Kommissionen forudså behovet for en ny form for global sikkerhed, der udover nedrustning og andre svar på "klassiske" militære trusler måtte indebære hensyn til sociale, økonomiske og politiske spørgsmål. I 1982 udkom en beslægtet rapport fra endnu en international kommission, denne gang ledet af den svenske statsminister Olof Palme, som også havde været medlem af Brandts kommission. Rapporten, *Common Security: A Blueprint for Survival*, understregede: "I den tredje verdens lande, såvel som i alle vores lande, kræver sikkerhed økonomiske fremskridt samt frihed fra militær frygt".²⁴

Fem år senere satte endnu en prominent skandinavisk socialdemokrat sine fingeraftryk på den internationale debat om den "brede sikkerhed", da den norske statsminister Gro Harlem Brundtland stod i spidsen for en indflydelsesrig rapport udgivet af Verdenskommissionen for Miljø og Udvikling, *Our Common Future* fra 1987, som udover at popularisere begrebet "bæredygtig udvikling" trak direkte tråde mellem miljøødelæggelser og voldelige konflikter. Sideløbende med at ul Haq og hans kolleger hos UNDP (måske mest velkendt var den senere nobelprisvinder Amartya Sen) begyndte deres arbejde med de årlige *Human Development Reports*, sammenkaldte FN's Generalsekretariat et uafhængigt panel, som skulle undersøge mulighederne for såkaldt "global governance" efter Den Kolde Krigs afslutning. Gruppen blev bl.a. ledet af den svenske statsminister Ingvar Carlsson, som også var Palmes efterfølger som socialdemokratisk leder. Meget lig UNDP's rapporter afspejlede resultatet en tro på, at verden befandt sig "på kanten af en ny tid", hvilket gav mulighed for at "betragte verdens fremtid på en mere integreret måde". Dette kunne læses som første skridt i et opgør med idéen om

22 Richard H. Ullman: "Redefining Security", *International Security* 8 (1), 1983, s. 129-153; Caroline Thomas: *In Search of Security: The Third World in International Relations*, Boulder, CO: Lynne Rienner 1987.

23 Rasmus Mariager: "Fælleseuropæisk sikkerhed: Transnationale socialdemokratiske netværk, afspændingspolitikens krise og Ostpolitikens videreførelse", *Historisk Tidsskrift* 111 (2), 2011, s. 509-547.

24 Palme Commission: *Common Security: A Blueprint for Survival* (eller *The Palme Commission Report on Disarmament and Security*), The Independent Commission on Disarmament and Security Issues 1982, s. xii.

ubetinget statslig suverænitet, som tog til i de kommende år. Rapporten *Our Global Neighbourhood* anbefalede seks normer for global sikkerhedspolitik i den "nye æra". Ét af disse talte om "at forebygge konflikter og krig samt at bevare planetens livsbevarende systemers integritet ved at fjerne de økonomiske, sociale, miljømæssige, politiske og militære forhold, der skaber trusler mod menneskers og planetens sikkerhed".²⁵

For Danmarks vedkommende begynder historien dog for alvor i 1994, hvor forberedelserne til det følgende års FN-verdenstopmøde om social udvikling, med København som værtsby, allerede var i gang. Det var derfor i København, at UNDP den 1. juni 1994 valgte at præsentere den udgave af *Human Development Report*, som skulle blive den mest omdiskuterede i institutionens historie. Det var som nævnt ikke de rige landes sikkerhed, som rapporten nu forsøgte at sætte på den internationale udviklingsdagsorden: Det var derimod udviklingslandenes – og ikke mindst sikkerheden for de mennesker, som levede der. Også de danske politikere tog entusiastisk det nye begreb til sig i forbindelse med København-topmødet. "Vi er kommet til et vendepunkt for menneskeheden", sagde Poul Nyrup Rasmussen (S) til pressen i anledning af topmødets åbning i marts 1995: "Omsider erkender vi, at menneskelig sikkerhed er hovedpunktet på den internationale dagsorden".²⁶ I sin velkomsttales første linjer lagde statsministeren vægt på, at social udvikling på den ene side og fred samt sikkerhed på den anden var "to sider af samme mønt".²⁷ Bemærkelsesværdigt nok har det ikke været muligt at finde eksempler på, at Nyrup Rasmussen – eller hans tre efterfølgere til dato – siden har anvendt begrebet eller variationer deraf i deres offentlige udtalelser. Begrebet kom således aldrig til at spille den rolle i den danske udenrigspolitiske debat, som det gjorde i Norge og Sverige. En søgning viser således, at "menneskelig sikkerhed" og en række variationer deraf optræder sammenlagt 114 gange i alle danske aviser i perioden 1993-2013.²⁸ En søgning i norske og svenske avisdata-

25 The Commission on Global Governance: *Our Global Neighbourhood*, Oxford: Oxford University Press 1995, s. 84.

26 *Ritzaus Bureau* 6.3.1995: "Topmødets første dag"; *Ritzaus Bureau* 6.3.1995: "Nyrup: FN-topmøde er en historisk platform for forandring".

27 Udenrigsministeriet: *FN's verdenstopmøde om social udvikling, København, 6.-12. marts 1995*, København: UM 1995, s. 55. Se også lignende udtalelser af Poul Nyrup Rasmussen i åbningstalen s.d., s. 49.

28 I det mest hyppige brug optræder begrebet i 24 tilfælde ifm. præsentationen af *Human Development Report* og i dækningen af FN's sociale topmøde året efter. I ca. 20 tilfælde optræder begrebet ifm. udgivelser af det canadiske *Human Security Report Project* (2005-09), som modtog en vis opmærksomhed for påstande om en overordnet faldende tendens til voldelige konflikter på verdensplan. I ca. 15 andre tilfælde henviser begrebet til international idé- eller politikudvikling, især ifm. debatindlæg og interviews med FN-ledere, men det henviser ikke i noget tilfælde til dansk politik. De resterende artikler (gns. 3/år) dækker et bredt spektrum af emner fra fugleinfluenza over forskellige naturkatastrofer til åbningen af Aarhus Universitets kandidatuddannelse i *Human Security (Miljø- og konfliktanalyse)* 2009-10.

baser giver derimod henholdsvis 237 og 425 resultater alene på *menneskelig sikkerhed/mänsklig säkerhet*.

Danmark valgte heller ikke senere at tilslutte sig det norsk-canadiske initiativ om et *Human Security Network*, og regeringen betonedede heller ikke begrebet "menneskelig sikkerhed" særligt i hverken udviklings- eller udenrigspolitiske dokumenter.²⁹ Først noget senere kom begrebet til at optræde i danske *nødhjælps*-rapporter, hvor det anvendtes til at beskrive behovet for hjælp til især flygtninge og internt fordrevne.³⁰ I Danmark udviklede Nyrup-regeringen i stedet et sideløbende udenrigspolitisk og diplomatisk koncept om "blød sikkerhed".³¹ Dette koncept lagde vægt på aktiv dansk deltagelse i konfliktløsning, fredsbevarende indsatser og opnåelsen af humanitære målsætninger i og efter krigssituationer, f.eks. genopbygning efter borgerkrigene i det fhv. Jugoslavien. Således gik det hånd i hånd med idéen om at forfølge en "aktiv internationalisme" under Nyrup-regeringen. Konceptet om "blød sikkerhed" kom ikke til at medføre en konkret og yderligere sammenkobling af udviklings- og sikkerhedspolitiske prioriteter. Det var vel snarere en genformulering af en traditionel socialdemokratisk tankegang, når *B.T.* forklarede statsministerens idé med begrebet således: "Blød sikkerhed [...] går groft sagt ud på, at man bedst gennem økonomisk og social udvikling af de fattige lande forhindrer nye krige".³²

Selv bemærkede Poul Nyrup Rasmussen, at idéen om "sikkerhed i klassisk, militær forstand" måtte suppleres med "mere fokus på en blød sikkerhedspolitik baseret på økonomisk og social udvikling". Han understregede dog samtidig vigtigheden af at opretholde et "traditionelt sikkerhedspolitisk samarbejde", da Øst/Vest-konfliktens ophør ikke havde betydet "et farvel til våbnene". Således måtte NATO på trods af FN's fredsbevarende og -skabende rolle fortsat være "hjørnestenen" og "den militære garanti" for fred og sikkerhed i Danmark og Europa.³³

29 Til sammenligning blev begrebet overskrift for ét af de regeringsbestemte hovedområder hos svenske Sida. Se senest Regeringskansliet: *Aid policy framework – the direction of Swedish aid*, Stockholm: Regeringskansliet 2014.

30 Ét eksempel er Danida: *Strategic Priorities in Danish Humanitarian Assistance*, København: UM 2002. I en senere strategi bliver begrebet indledningsvis beskrevet som et hovedmål for den danske nødhjælp (hvorefter det ikke nævnes igen); Udenrigsministeriet: *Strategy for Danish Humanitarian Action 2010-2015*, København: UM 2009, s. 5. Se også Simon Ankjærgaard og Anna B. Langskov: *Perception og policy: Diskursanalyse af forholdet mellem Danidas konfliktopfattelse og strategien om udviklingsorienteret nødhjælp*, kandidatspeciale, International Development Studies, RUC 2005.

31 Per Fischer: "Danish International Assistance: The Environment and Disaster Relief Facility (EDRF)", i *Danish Foreign Policy Yearbook 1997*, København: DUPI 1997, s. 101-120. Se også næste note.

32 *B.T.* 13.9.1995: "Vi giver for lidt til de fattige". Se desuden *Weekendavisen* 28.4.1995: "Blød sikkerhed". Få år senere erklærede Knud Vilby begrebet for "truet" ifm. den militære indsats på Balkan: *Politiken* 14.7.1999: "Bistand: Blød sikkerhedspolitik truet". En lignende analyse optrådte igen et årti senere i *Politiken* 10.10.2009: "Krig vinder over civil bistand".

33 *Politiken* 19.1.1996: "Kronik: Blød sikkerhedspolitik".

VAND PÅ MØLLEN:

FLYGTNINGE, FATTIGDOM OG DANSK SIKKERHED I 1990'ERNE

På ét overraskende område var en dramatisk international udvikling allerede begyndt at påvirke formuleringen af dansk udviklingspolitik ved indgangen til 1990'erne: spørgsmålet om flygtninge og sikkerhed. Mens den militære sikkerhedstrussel fra øst var forsvundet med den kolde krigs afslutning, så de danske politikere derimod en ny økonomisk og politisk trussel tone frem i horisonten. Der gik dog ikke længe, før blikket blev vendt mod syd.

Udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen (V) lancerede den 26. september 1991 en plan for dansk bistand til de tidligere Warszawapagt-lande (svarende til 2,2 mia. kr. i 1992), som især sigtede mod at styrke landenes demokratiske reformer. I sidste ende skulle hjælpen dog ikke mindst ses som et bidrag til Danmarks egen sikkerhed, understregede udenrigsministeren. "Går de pågældende landes reformproces i stå som følge af manglende bistand udefra, kan konsekvenserne nemt blive politisk kaos og økonomisk depression. Det betyder, at der lige uden for Danmark opstår et konfliktområde, som i givet fald kan få betydning også for Danmarks sikkerhed", sagde Ellemann-Jensen.³⁴ Den udtalte bekymring hos Ellemann-Jensen og andre var, at Europa i 1990'erne ville komme til at opleve betydelige folkevandringer fra øst mod vest, affødt af fattigdom, ustabilitet og miljøproblemer – eller med journalisten Flemming Roses billedsprog "sultne russere, der står og banker på Europas dør".³⁵ Bistanden til østlandene rummede således allerede det perspektiv, at demokrati og stabilitet i østlandene ville reducere en nyopstået eller potentiel flygtningetrussel mod Danmark.

Ellemann-Jensen var også blandt de første til at sætte ord på en fremvoksende, demografisk trussel i landene mod syd. Igen blev der gjort brug af billedsprogets dramatiske potentiale: "Lige oppe under Europas bløde, fede bug er der lande, hvis befolkningstilvækst eksploderer", advarede Ellemann-Jensen. Nordafrikas fattigdom førte ifølge udenrigsministeren til håbløshed og religiøs fundamentalisme, og denne trussel måtte bistanden modvirke: "Verdens fattige kan ikke holdes fra døren ved at stille velbevæbnede hære op ved grænserne".³⁶ Bistanden skulle dog ikke kun holde en trussel fra døren; den skulle i sammenhæng med østlandenes økonomiske liberalisering forhindre, at nye jerntæpper - "denne gang af økonomisk art" - sænkede sig over Vesteuropas østlige og sydlige grænser.³⁷ De europæiske lande var med andre ord forpligtet til større "åbenhed", mente også statsminister Poul Schlüter (K). Åbenheden mod syd var dog noget tvety-

34 Finansminister Henning Dyremose (K) mente, at støtten ville "slå to fluer med ét smæk", da den "dels er en støtte til østlandene, dels en hjælp til selvhjælp for danske virksomheder". *Berlingske Tidende* 27.9.1991: "Dansk støtte til østlandene".

35 *Berlingske Tidende* 18.11.1990: "Fred og uro".

36 *Dagbladenes Bureau* 10.9.1990: "Vi har stadig brug for et beredskab" (interview m. Uffe Ellemann-Jensen).

37 *Weekendavisen* 10.12.1992: "Det urolige Europa".

dig, da den måtte indebære øget bistand til Nordafrika og Mellemøsten med det formål at undgå en "massiv indvandring" herfra.³⁸

Hos Socialdemokratiet delte man i bund og grund den borgerlige regerings vurdering af flygtningetruslen, i det mindste for så vidt at denne trussel fordrede en styrket bistandsindsats. I et interview i 1990 sagde socialdemokraten Christian Kelm-Hansen, som havde været en af udviklingsbistandens centrale kræfter i flere årtier, at det nu handlede om at "afmontere den ueksploderede fattigdomsbombe" og dermed undgå "massive folkevandringer og latente spændingsfelter" gennem øget bistand. De dramatiske formuleringer faldt med henvisning til FN's norske flygtningehøjkommissær og fhv. udenrigsminister Thorvald Stoltenberg, som på samme tid turnerede med dette budskab.³⁹ Det dramatiske sprogbrug blev også taget i brug fra internationale aktørers side, som f.eks. når UNDP's arbejde skulle formidles til et skandinavisk publikum. Den tyske UNDP-leder Inge Kaul, som koordinerede arbejdet med de årlige *Human Development Reports*, sagde under et foredrag i Oslo i august 1993, at en øget indsats i kampen mod fattigdom kunne "øge vores egen sikkerhed på mange områder". Bl.a. ville bistanden "beskytte os mod befolkningsekspllosionen, mod miljøødelæggelser og mod store indvandringsbølger til vores egne lande". En øget bistandsindsats ville desuden "beskytte os mod den stigende fortvivelse, som kan medføre vold og terrorisme, og mod et stigende antal konflikter i en række lande, som kan vokse til internationale konflikter".⁴⁰ Flere af UNDP's ledende skikkelser lagde ligeledes bastant vægt på donorlandenes sikkerhedspolitiske egeninteresser, når idéen om *human security* skulle 'sælges' til det internationale publikum, heriblandt det danske.⁴¹

Den snart afgangende socialdemokratiske formand Svend Auken var enig med regeringen i behovet for en massiv hjælp til Østeuropa med "fælles sikkerhed" for øje, men han understregede ligesom den radikale bistandsordfører Jørgen Estrup, at yderligere hjælp til østlandene måtte findes på forsvarsbudgettet og således ikke tages fra de fattige i syd. Den meget omtalte "fredsdividende" skulle med andre ord høstes, nu hvor den militære trussel var dramatisk reduceret. Auken gik endda skridtet videre end regeringen og fremlagde den tanke, at Forsvaret kunne inddrages mere direkte i "det internationale sikkerheds- og humanitære arbejde". Ved at omdirigere de ansatte til nye opgaver kunne man bevare arbejdspladser i Forsvaret, som ellers ville gå tabt, foreslog Auken. Dette tab hav-

38 *Berlingske Tidende* 24.9.1991: "Poul Schlüter opfordrer Europa til mere åbenhed".

39 *Politiken* 10.12.1990: "Valgkampen har glemt U-landene" (interview m. Chr. Kelm-Hansen).

Se desuden *Berlingske Tidende* 5.8.1990: "En bombe under verden" og *Politiken* 29.10.1990: "Stadig flere folk på flugt" (interview m. Thorvald Stoltenberg).

40 *Aftenposten Morgen* 12.8.1993: "Bistand øker vår sikkerhet".

41 Se bl.a. interview med (og citater fra) Mahbub ul Haq i *Politiken* 1.6.1994: "Fredsdividende ud i det blå"; *Berlingske Tidende* 13.12.1994: "I krig for sundheden"; *Ritzaus Bureau* 9.3.1995: "FN's Udviklingsprogram skuffet over 20/20-forslag"; *B.T.* 22.10.1995: "Skrot våbnene".

de været et borgerligt ankepunkt mod Aukens tanker om en gradvis, procentmæssig halvering af forsvarsbudgettet og en fordobling af bistanden.⁴²

Få måneder efter Poul Nyrup Rasmussen-regeringens tiltræden pegede en større redegørelse i juni 1993 på fire hovedområder for dansk udenrigspolitik, som alle hørte til i den "bløde" ende af skalaen: 1) fælles sikkerhed, 2) demokrati og menneskerettigheder, 3) støtte til økonomisk og social udvikling og 4) en forstærket international miljøindsats.⁴³ Et overordnet mål var en styrkelse af FN og organisationens mulighed for at gribe ind i indre statslige anliggender, især hvad angik f.eks. beskyttelsen af menneskerettigheder og mindretal. Afslutningen på konflikten mellem Øst og Vest havde betydet en udvidelse af sikkerhedsbegrebet, lød det desuden. Dette skulle forstås således, at de militære redskaber nu kun udgjorde én del af sikkerhedspolitikken ved siden af de økonomiske, politiske og miljømæssige. FN-samarbejde, udviklingsbistand og fremme af demokrati og menneskerettigheder – "områder, som man i dansk udenrigspolitik traditionelt har tillagt stor betydning" – kunne nu komme til deres ret. Den internationale aktivisme, som tidligere havde stået i skyggen af stormagternes rivaliseren, kunne nu blomstre, og grobunden skulle være netop Danmarks "bløde" sikkerhedspolitiske tradition.⁴⁴

På linje med den udenrigspolitiske redegørelse mente minister for udviklingsbistand Helle Degn (S), at den ny verdensorden ville blive præget af etnisk, socialt og økonomisk motiverede konflikter snarere end "klassiske politisk/militære modsætninger". Kimen til fremtidens sikkerhedstrusler skulle især findes ikke blot i selve fattigdommen men i forskellige sociale uligheder. Her optrådte endnu en direkte kobling mellem øget bistand og øget dansk sikkerhed: "Tiden er ikke inde til at spare på vor egen sikkerhed. Tiden er inde til at investere i millioner af mennesker, der sulter og dør. Vi skal investere i vor egen sikkerhed", sagde Degn som svar på et nedskæringsforslag fremsat af Venstres politiske ordfører Anders Fogh Rasmussen.⁴⁵ Fattigdomsbekæmpelsen som hovedmål for udvik-

42 *Politiken* 10.1.1992: "Østhjælpen kan give arbejdspladser". Se også *Politiken* 2.1.1992: "Farvel til grøfterne" [begge af Svend Auken].

43 Udenrigsministeriet: *Principper og perspektiver i dansk udenrigspolitik*, 1993, s. i-xii.

44 Rollefordelingen mellem de forskellige internationale sikkerhedsorganisationer var tilsyneladende kompleks – den blev beskrevet over 65 sider i den tilhørende rapport. I korte træk skulle FN optræde som den centrale institution i et "kollektivt sikkerhedssystem"; OSCE skulle håndtere regional konfliktforebyggelse og krisestyring; og NATO skulle være militær "entreprenør" samt overordnet garant for dansk sikkerhed. Rapporten redegjorde kun meget kort – og uden at nævne fremtidige perspektiver – for EU og Vestunionen som udenrigs- og sikkerhedsaktører. Ingen ansvarlige organisationer blev udpeget ang. de tre punkter om demokrati, udvikling og miljø. Udenrigsministeriet: "Dansk udenrigspolitik på vej mod år 2000", i *Principper og perspektiver*, s. 1-201.

45 *Ritzaus Bureau* 31.8.1994: "Helle Degn: Drastiske konsekvenser af VK-udspil om bistand". Regeringens rapport fra juni 1993 nøjedes med at konkludere mere defensivt, at økonomisk/social udvikling ville kunne bidrage til både at "dæmpe de negative sider af den genopblussede nationalisme" og "dæmme op for [...] tendenser til religiøs

lingsbistanden blev der ikke rykket praktisk ved i disse år, heller ikke selvom nye menneskerettigheds- og miljøhensyn havde vundet indpas. Men fattigdomsbekæmpelsen antog utvivlsomt en langt mere instrumentel rolle, når den skulle forklares og begrundes for offentligheden.

Regeringens nye strategi for Danmarks udviklingspolitik, den såkaldte "Strategi 2000", som skulle komme til at gælde for perioden 1994-2000, benyttede sig heller ikke af samme retorik om sikkerhedstrusler mod Danmark/Europa, som man fandt i de bistandsansvarlige ministres udtalelser til medierne i samme år. Strategien italesatte dog i langt højere grad end tidligere den negative sammenhæng mellem manglende udvikling og lokale/regionale konflikter som et tiltagende problem i selve udviklingslandene. Helle Degns forord til strategien talte om stigende international "usikkerhed" og "ustabilitet" i de tidlige 1990'ere, hvorpå der blev nævnt spændinger, problemer, kriser og et medfølgende behov for at "vende udviklingen, ikke mindst i Afrika". Ifølge forordet havde de foregående år medført den erkendelse, at udviklingssamarbejdet måtte ses i "et bredere udenrigspolitisk perspektiv, som omfatter alle vore relationer til udviklingslandene, dvs. også spørgsmål om menneskerettigheder og demokrati, kvinder, miljø, handelspolitik, gæld, osv."⁴⁶

Strategien præsenterede desuden den nyindførte miljø- og katastroferamme (MIKA) og oprettelsen af det Internationale Humanitære Beredskab (IHB), som skulle gøre det muligt med kort varsel at udsende danske eksperter og frivillige som led i de civile dele af humanitære, konfliktforebyggende eller fredsbevarende opgaver.⁴⁷ Et afsnit om flygtninge nævnte igen behovet for "forebyggende udviklingsindsatser" og betegnede flygtninge som årsag til "voksende problemer" i Danmark og Europa, men nævnte ikke hvilke.⁴⁸

Ønsket om at anvende udviklingsbistand til at forebygge flygtningestrømme skulle tage til under resten af Nystrup Rasmussen-regeringens levetid. Argumenterne var ikke kun baseret på idéen om, at det var en dansk egeninteresse ikke at modtage flygtninge, men dette svævede dog i baggrunden. "De største succeser er flygtninge, der aldrig kom", skrev udviklingsminister Jan Trøjborg (S) om ud-

fundamentalisme". Udenrigsministeriet: "Dansk udenrigspolitik på vej mod år 2000", s. 197, 198.

46 Udenrigsministeriet: *En verden i udvikling – Strategi for dansk udviklingspolitik frem mod år 2000*, København: Udenrigsministeriet 1994, forord (uden sidetal), se også s. 4.

47 Miljø- og Katastroferammen (MIKA), i 1998 omdøbt til Miljø-, Freds- og Stabilitetsrammen (MIFRESTA), blev nedlagt af VK-regeringen i 2002. Rammen blev oprindeligt administreret af det såkaldte DANCED-kontor i Miljøstyrelsen og blev finansieret igennem en separat, voksende finanslovsbevilling som var planlagt til at nå 0,5 procent af BNI i 2005. IHB er i de senere år blevet finansieret delvist igennem udviklingsbistanden med svingende to-til-trecifrede millionbeløb. I 2008 overtog NIRAS A/S administrationen af beredskabet fra Udenrigsministeriets Sikkerhedspolitiske kontor og IHB tog fra udgangen af 2011 navneforandring til Freds- og Stabiliseringsberedskabet.

48 Udenrigsministeriet: *En verden i udvikling*, s. 53.

viklingsbistanden til sine folketingskolleger i februar 2000.⁴⁹ Trøjborgs forgænger, Poul Nielson (S), fremlagde allerede i november 1997 det første danske initiativ om humanitær bistand til flygtninge i deres såkaldte "nærområder". Støtten på yderligere 100 mio. kr. skulle gives direkte til FN's Flygtningehøjkommissariat (UNHCR) og dermed bringe det samlede danske bidrag til organisationen op på 269 mio. kr. i dette år. Nielson begrundede modsat senere initiativer hovedsageligt sit forslag i behovet for at *beskytte* flygtninge, men han bemærkede dog også en "voksende uvilje mod at modtage flygtninge i vores del af verden", hvilket han beskrev som én af årsagerne til, at selv fattige lande så sig overbebyrdede. Hjælpen skulle derfor også bidrage til genopbygning og til at "skabe grobund for en positiv udvikling, der kan hindre nye konflikter og nye flygtningestrømme".⁵⁰

Idéen om de fjerne "nærområder" blev næste gang anvendt af Poul Nyrup Rasmussen efter terrorangrebene 11. september 2001, hvor statsministeren i sin sidste åbningstale til Folketinget understregede, hvordan Danmark havde til hensigt at hjælpe - og ikke hjælpe - de mange flygtende efter krigen i Afghanistan: "Det er uden mening at forsøge at transportere hundredetusinder af afghanske flygtninge, ja en million afghanske flygtninge til Europa, når vi kan hjælpe 20-30 gange mere effektivt i nærområderne".⁵¹

Udviklingsforskeren Gorm Rye Olsen bemærkede kort efter årtusindeskiftet følgende: "Danmarks og EUs bistandspolitik over for Afrika vil i stigende grad blive bestemt af sikkerhedspolitiske overvejelser, såsom at bremse indvandringen og hindre massive flygtningestrømme. De første konkrete skridt i den retning er allerede taget". Rye Olsen mente, at det at bremse sådanne "massive flygtningestrømme" fra landene syd for Sahara var en afspejling af EU-landenes "bløde sikkerhedspolitiske interesser". Hans egen vurdering var dog, at "man løser selvfølgelig ingen problemer på længere sigt på den måde, men det tænker politikerne ikke på".⁵²

Da VK-regeringen i foråret 2003 lancerede en femårig plan om at bruge ca. en halv milliard kroner af udviklingsbistanden på det såkaldte "nærområdeinitiativ", var Poul Nielson, nu EU-kommissær for udvikling, blandt forslagets hårdeste kritikere. Han kobede nærområdeinitiativet til et ønske hos regeringen om at "holde dem væk herfra" og udtalte sarkastisk: "Det gode ved nærområderne er jo,

49 Brev til folketingsgrupperne fra Jan Trøjborg, 17.2.2000, UM, 104.A.1. Citeret i Friis Bach: "Foregangslandet", s. 421.

50 *Aktuelt* 13.11.1997: "Ny hjælp til nærområderne".

51 Poul Nyrup Rasmussen: "Statsministerens åbningsredegørelse i Folketinget, 2. oktober 2001", www.stm.dk/_p_7704.html (1.2.2015)

52 Gorm Rye Olsen: "Fremtidens bistandspolitik bliver sikkerhedspolitik", i Bjarke Larsen og Flemming Ytzen (red.): *En dollar om dagen - 17 essays om danskerne, globaliseringen og verdens fattige*, Sønderborg: Pressto 2001, s. 155; *Kristeligt Dagblad* 24.8.2001:

"Bistandspenge skal købe sikkerhed". Om den senere strategi *En verden til forskel* er Rye Olsens vurdering mere balanceret; se *Weekendavisen* 4.7.2003: "Bistandshjælpen bevares"; *Kristeligt Dagblad* 22.8.2003: "U-landshjælpen skal skabe sikkerhed".

at de ligger så langt herfra”.⁵³ I den stadig mere globaliserede virkelighed, som de danske politikere i disse år oplevede, var der kamp om, hvor og hvordan de humanitære intentioner skulle finde deres rette udtryk. Dette var også en kamp om de udviklingspolitiske begrebers indhold og betydning.

ET NYT BLIK PÅ UDVIKLING, SIKKERHED OG ”SECURITIZATION” EFTER 2001

Det gennemgående forskningsmæssige syn på perioden efter 2001 har været, at dansk udviklingspolitik anført af Anders Fogh Rasmussen hurtigt kom til at bevæge sig bort fra et ”klassisk” fattigdomsfokus og i stigende grad blev tilpasset bredere udenrigs- og sikkerhedspolitiske hensyn, ikke mindst hensyn forbundet med indsatsen mod terrorisme og de skrøbelige/fejlslagne stater. Dette er også en udlægning, som er gået igen hos det kritiske indstillede udviklingsmiljø: Som flere herfra har udtrykt det, var konsekvensen af den nye tænkning, at bistanden blev trukket derhen, hvor den militære indsats også fandtes.⁵⁴ Man efterlades her med det indtryk, at 00’ernes kobling mellem sikkerhed og udvikling hovedsageligt har været drevet især af et ønske blandt centrale beslutningstagere om fuldt ud at tilslutte sig den amerikanske/transatlantiske linje i kampen mod terrorisme og en betragtelig skepsis blandt samme aktører om den ”traditionelle” udviklingsbistands berettigelse.

I Christian Friis Bachs fremstilling fra 2008 indvarslede valget i november 2001 en ny form for politisering af bistanden og udviklingspolitikken. Konkret varslede det desuden bistandsnedskæringer på 1,5 mia. kr. fra januar 2002 og igen på 1,2 mia. kr. med finansloven for 2003. VK-regeringens udviklingsstrategi *En verden til forskel* fra juni 2003 fastholdt fattigdomsbekæmpelsen som overordnet dansk udviklingsmål, men to nye udviklingspolitiske temaer trængte sig på: Det første tema var stabilitet, sikkerhed og kampen mod terrorisme. Som følge af dette blev de arabisktalende lande som noget nyt inkluderet i den udviklingspolitiske strategi, især igennem Det Arabiske Initiativ, som skulle understøtte en dialog med – og reformproces i – de mellemøstlige og nordafrikanske lande. Det andet nye tema var flygtninge og deres nærområder. Det blev begrundet med, at presset mod de europæiske grænser som følge af illegal indvandring og menneskesmugling øgedes. Således var det, med Friis Bachs rammende formulering, menneskesmuglernes ”kyniske udnyttelse af mennesker i nød”, som retfærdiggjorde det (ikke helt) nye fokus på flygtninge i bistanden, som blev konkretiseret med ”nærområdeinitiativet”. Det skulle sikre bedre beskyttelse i flygtningenes oprindelseslande eller nabolande og dermed modvirke flygtningestrømme

⁵³ *Information* 28.5.2003: ”Poul Nielson: Underlig dansk bistandspolitik”.

⁵⁴ Se f.eks. journalist Knud Vilby, tidl. formand for Mellemfolkeligt Samvirke, i Malene Grøndahl, *Dansk udviklingsbistand*, s. 46.

til Europa og Danmark.⁵⁵ I en opdateret udviklingsstrategi fra august 2004, *Sikkerhed, vækst – udvikling*, kom det nye fokus på danske sikkerhedsinteresser kun endnu tydeligere til udtryk gennem et øget fokus på bl.a. Irak, Afghanistan og Sudan. En række yderligere rapporter og strategier, som ikke skal gennemgås her, pegede i samme retning. Også i regeringens terrorismestrategi blev det tydeliggjort. Christian Friis Bachs opsummering i *Idealer og realiteter* lyder som følger:

Den nye terrordagsorden betød, at en stigende del af udviklingsbistanden blev drejet mod terror-bekæmpelse og sikkerhed, og et markant fokus på religiøs fundamentalisme og fanatisme. [...] Der var også tegn på en mere direkte politisering af bistanden, så den i højere grad blev givet til politiske brændpunkter, eller måske snarere til staterne omkring brændpunkterne, bl.a. for at forbedre kontrollen med flygtninge og migranter.⁵⁶

Også ifølge Martin Møller Rasmussen repræsenterede perioden en udpræget realpolitisk drejning i dansk udviklingspolitik. Udviklingspolitikken blev for alvor en funktion af Danmarks deltagelse i krigene i Afghanistan og Irak, hvor terrorkampen og selve angrebet den 11. september 2001 blev direkte referenceramme. Sprogligt fremstod den nye udviklingsbistand i direkte konkurrence med ordlyden i SR-regeringens sidste strategi, "Partnerskab 2000", hvor fattigdomsorienteringen blev slået fast fra allerførste linje.⁵⁷ I rammedokumentet for perioden, *Danmarks internationale indsats – nye udfordringer i en verden i forandring* fra 2003, hedder det således, at "[s]kærpselsen af den internationale terrorisme har sat en ny sikkerhedspolitisk dagsorden og understreger behovet for at samtænke militære, humanitære og civile midler til fremme af stabilitet og sikkerhed".

Behovet for en sådan "samtænkning" uddybedes med, at Danmark har "en klar interesse" i at bidrage til et effektivt opgør med den internationale terrorisme. Kortsigtede militære indsatser som i Afghanistan og Irak måtte således bakkes op af "humanitære, civile og udviklingsmæssige indsatser" for at skabe rammerne for en stabil udvikling inkl. økonomisk vækst og demokratisering.⁵⁸ Det øgede fokus på dansk egeninteresse kom herefter til udtryk bl.a. i strategien *Sikkerhed, vækst – udvikling* fra august 2004, som lancerede en række nye og udbyggede initiativer med Mellemøsten og lande som Afghanistan og Sudan i centrum. I 2005 fulgte et nyt Afrika-fokus og udpegelsen af Mali som nyt programsamarbejdsland. Dette års strategi indeholdt desuden temaer som HIV/AIDS, klima, flygtninge og terrorisme.

55 Friis Bach: "Foregangslandet", s. 420-421.

56 Friis Bach: "Foregangslandet", s. 416.

57 Møller Rasmussen: *Securitization*, s. 19.

58 Udenrigsministeriet, *Danmarks internationale indsats – nye udfordringer i en verden i forandring*, 2003, s. 3, 10.

Efter 2001 er der i Udenrigsministeriets årlige afrapporteringer af udviklingsbistanden opstået en række nye kategorier, som peger på bistandens anvendelse til forskellige og ikke altid let gennemskuelige aspekter af sikkerhed, stabilitet og konflikthåndtering.⁵⁹ Et kort kig på disse belyser nogle af vanskelighederne ved at behandle spørgsmålet om sikkerhedspolitik og udviklingsbistand fra en kvantitativ vinkel: I én nyere kategori ("Konfliktforebyggelse og -løsning, fred og stabilitet") bemærker Finn Stepputat og medforfattere i perioden 2005-10 en stigning fra 43,25 til 306,40 mio. kr. årligt, svarende til en stigning fra ca. 0,6% til 3,2% af den samlede bistand.⁶⁰ På baggrund af denne ene kategori konkluderes det med forbehold, at "den sikkerhedspolitiske påvirkning af bistanden er begrænset, men stærkt stigende over de seneste år".⁶¹ En række andre kategorier kan dog ifølge Stepputat et al. tænkes at afspejle aktiviteter med sikkerhedspolitisk fokus, bl.a. den multilaterale kategori "Indsatser vedr. stabilitet og sikkerhed" (2004-2007), hvor 290,43 mio. kr. optræder over en fireårig periode. Kategorien ophører uden forklaring med beretningen fra 2007. Året efter oplever den bilaterale kategori "Menneskerettigheder og demokratisering" en stigning, som tænkeligt afspejler en samling af Afghanistan-udgifter efter udtrækningen fra Irak i august 2007 (samtidig opstår en særskilt kategori for bidrag til FN's fredsbevarende operationer i 2008). MR- og demokratiserings-kategorien kan siges at have oplevet den mest markante stigning af de nævnte, fra 66,98 mio. i 2000 til over 600 mio. i 2010.

Udover disse kategorier rummer bistandsafrapporteringerne efter årtusindskiftet de to store flygtningekategorier "Udgifter til modtagelse af flygtninge" (ca. 1,25 mia. 2001-10) og "Bistand til regional- og nærrområder" (ca. 2,41 mia. 2003-10). To yderligere udgiftskategorier bør nævnes, selvom de i denne forbindelse er relativt omkostningslette: Udgifter til "Forsvaret og politiet" (først oprettet for 2001) med en nogenlunde jævnt fordelt tiårig udgift på ca. 520-540 mio. kr. og udgifter til den Internationale Humanitære Brigade (IHB), som ikke opgøres særskilt her, men udgør 55 mio. kr. årligt per 2007. Møller Rasmussen bemærker, at fokusområdet "Stabilitet, sikkerhed og kampen mod terrorisme" med en budgetpost på ca. 1,9 mia. kr. allerede ved sin debut i *En verden til forskel* (2004) udgjorde en betydelig del af det samlede bistandsbudget for det kommende år, som eksklusiv driftsudgifter i 2004 androg ca. 10,2 mia. kr. Hermed blev dette sikkerhedspolitiske fokusområde (et blandt fem) formelt holdt meget nøje inden

59 Her er Danidas årsberetninger ("Danmarks deltagelse i det internationale udviklingssamarbejde") undersøgt for årene 2000-2010 og disse beretninger udgør kilderne til de følgende beløb.

60 Dette beløb ligner (bortset fra et ophold i 2004) en fortsættelse og derefter forøgelse af Udenrigsministeriets mindre bid af Mifresta-rammen, som blev afviklet med Finansloven for 2002.

61 Stepputat et al.: *Dansk bistand som sikkerhedspolitisk instrument*, 2012, s. 20-21.

for 20 procent af det samlede budget, hvorfra området ikke afveg stort i løbet af de kommende år.⁶²

Det var dog ikke alle steder, at denne sikkerhedspolitiske drejning i bistanden blev negativt modtaget, hvilket muligvis kan hjælpe med at forklare dens senere levedygtighed. En evaluering af Danmark foretaget af OECD's komite for udviklingsbistand tegnede i 2007 et overvejende positivt billede af disse udviklinger i den danske bistand. Her bemærkedes det nøgternt, at Danmark i de forudgående år var begyndt at se udviklingsbistanden som en "integreret" del af udenrigspolitikken, og at særligt handels- og sikkerhedspolitikken var blevet tæt koblet til udviklingspolitikken. Dermed mente OECD-gruppen at se tegn på, at den danske regering anerkendte bistandens rolle i at "fremme global sikkerhed og stabilitet" og samtidig understregede "Danmarks stærke profil i genopbygning og konfliktstyring [med] særlig vægt på udviklingsbistandens rolle i at afslutte konflikter i Afrika".

Desuden bemærkedes det, at Danmark proaktivt arbejdede for at styrke menneskerettigheder, lighed mellem kønnene og ungdommens vilkår i Mellemøsten. Regeringens prioritetspapirer fra 2003 til 2006 fremhævedes alle for deres forsøg på at integrere en række tematiske, klart definerede hovedområder: Den danske tilgang blev beskrevet som "organisk" i dens måde at udvælge emner eller områder, som skulle inddrages i denne 'politikkohærens' (et nøgleudtryk i OECD's evalueringer). Rapporten påpegede i denne forbindelse, at "en integreret tilgang til sikkerhed og udvikling opstod fra håndteringen af situationerne i Afghanistan og Irak". Den danske statsminister roses derefter for (alligevel) at have fastlagt en "klar strategisk retning for sikkerhed og udvikling". Som et enkelt kritikpunkt lød det, at Danmark "må være på vagt angående kapringen af humanitære indsatser til at opnå politiske eller militære mål".⁶³

Alt i alt anlagde OECD-evalueringen fra 2007 således et positivt syn på koblingen mellem den danske udviklings- og sikkerhedspolitik. Roserne fortsatte i OECD's næste evaluering fra 2011, især med baggrund i Danmarks videre arbejde med at etablere 'politikkohærens' og det øgede engagement i skrøbelige stater, som blev anerkendt som en mere risikobetonet drejning i udviklingspolitikken. VK-regeringens endnu stærkere (denne gang eksplicit realpolitiske) kobling mellem udenrigs- og udviklingspolitik i strategien *Frihed fra fattigdom – frihed til forandring* fra 2010 modtog også ros i evalueringen.⁶⁴

Også i FN-toppen var der i samme år en tendens i retning af, at man ikke (længere) så overdrevet skævt til lande, som anvendte bistanden med det formål at

62 Møller Rasmussen: *Securitization*, s. 26.

63 OECD-DAC: *Denmark – Development Assistance Committee (DAC) Peer Review*, 2007, s. 10, 20, 26-27 og 77.

64 OECD-DAC: *Denmark – Development Assistance Committee (DAC) Peer Review*, 2011. Se desuden Udenrigsministeriet: *Peace and Stabilisation: Denmark's Policy towards Fragile States, 2010-2015*, 2010 og Udenrigsministeriet: *Frihed fra fattigdom – frihed til forandring*, 2010.

sikre visse nationale egeninteresser. Inden for FN-systemet var en ny formulering af problematikken omkring *human security* nemlig begyndt at tage tydelig form ved udgangen af 1990'erne: I denne formulering fandtes der en mere eller mindre direkte årsagssammenhæng mellem underudvikling og voldelige konflikter. Denne var således ikke væsentligt forskellig fra den danske tilgang fra få år forinden. Sammenhængen mellem underudvikling og konflikter blev over forholdsvis kort tid videreudviklet til, at der fandtes en uomgængelig og anerkendt kobling mellem *sikkerhed* og *udvikling* som faktiske størrelser i udviklingslande, dvs. en indiskutabel gensidig afhængighed mellem de to begreber. Hvor sammenhængen oprindeligt havde været opstillet som negativ (underudvikling -> konflikt/usikkerhed -> underudvikling) blev den nu også fremstillet som positiv (udvikling -> sikkerhed -> udvikling). I 1999 skrev FN's generalsekretær Kofi Annan f.eks., at menneskelig sikkerhed også "måtte omfatte økonomisk udvikling, social retfærdighed, miljøbeskyttelse [...] disse søjler er indbyrdes forbundne; fremskridt på et område skaber fremskridt på de andre".⁶⁵ Dette var en bemærkelsesværdig påstand, som næppe helt holdt vand. I Annans sammenfatning af en rapport påbegyndt efter den 11. september 2001, *A More Secure World*, fremstod koblingen endnu mere eksplicit:

Development and security are inextricably linked. A more secure world is only possible if poor countries are given a real chance to develop. Extreme poverty and infectious diseases threaten many people directly, but they also provide a fertile breeding ground for other threats, including civil conflicts. Even people in rich countries will be more secure if their Governments help poor countries to defeat poverty and disease by meeting the Millennium Development Goals.⁶⁶

Den "ubrydelige kobling" mellem sikkerhed og udvikling udmøntede sig her i behovet for at hjælpe fattige lande, både fordi disse selv var ofre for manglende udvikling og sundhed, men også – og måske vigtigst af alt – fordi de udgjorde rugekasser for trusler, som var rettet mod de rige lande. Udgangsdokumentet fra FN's Verdenstopmøde i september 2005, vedtaget af FN's Generalforsamling, bekræftede adskillige steder, at udvikling og sikkerhed måtte betragtes som "interlinked", "interconnected", "mutually reinforcing", osv., og talte om opbygningen af en international "security consensus", der anerkendte dette faktum.⁶⁷ "There will be no development without security and no security without development", lød det i

65 Kofi Annan: "Towards a Culture of Peace", i Federico Mayor (red.): *Letters to Future Generations*, Paris: UNESCO 1999, s. 15.

66 Kofi Annan: "Foreword", *A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change*, New York: United Nations 2004, s. viii.

67 "2005 World Summit Outcome", New York: United Nations General Assembly, 15.9.2005 (A/60/L.1), se pkt. 9, 24, 72, 74. Dokumentet nævnte desuden behovet for at videreudvikle og definere begrebet "human security" (pkt. 143) og bekræftede for første gang "ansvaret

en forudgående rapport fra Generalsekretæren i marts 2005.⁶⁸ Hvis sikkerhed der egentlig var tale om, det fremstod nu lidt mere uklart.

Disse to eksempler på tankegangen i hhv. OECD-regi og hos FN's Generalsekretariat nævnes her af en grund, nemlig for at sandsynliggøre en – måske alternativ – tolkning af den danske sammenkobling mellem udviklings- og sikkerhedspolitik i den senere periode: Der findes den helt grundlæggende mulighed, at politikken udover at tjene et egeninteresseret – og evt. transatlantisk – formål, som i bund og grund var sikkerhedspolitik, faktisk blev mødt positivt i en række internationale fora, hvilket bidrog til at bestyrke troen på den danske kurs. I al fald er det indiskutabelt, at diskussionen om den danske udviklingsbistands politiske og politiserende *målsætninger* hurtigt kom til at trække på nogle af de samme retoriske figurer, som blev anvendt i den internationale debat om sikkerhed og udvikling som forbundne *realiteter* i udviklingslandene. Hermed kunne den "samtænkte" danske indsats i de skrøbelige stater, særligt Afghanistan, uden modstand præsenteres som resultatet af en naturlig og ukontroversiel sammenhæng mellem to politikområder, som muligvis slet ikke fungerede uden hinanden. Således kom koblingen mellem de to begreber til at spille en nøglerolle i legitimeringen af den danske militærindsats: "Ingen udvikling uden sikkerhed" kom her til at betyde "intet skolebyggeri uden danske soldater".

Afghanistan-indsatsen blev i årene derefter det klare hovedomdrejningspunkt for diskussionen om sammenhængen mellem udvikling og sikkerhed: Afghanistan var arketyper på den "skrøbelige stat" og uden tvivl den af slagsen, hvor Danmark havde mest på spil. Hvis man i det perspektiv betragter den nye S-R-SF-regering som varetager af den danske indsats i Afghanistan efter folketingsvalget i september 2011, fremstår det mindre overraskende, at den ikke igangsatte nogen decideret nedtrapning af VK-regeringens retorik eller praksis om koblingen mellem sikkerhed og udvikling. Tværtimod ville det nok ikke være forkert at sige, at man i centrum-venstre forpligtede sig endnu dybere og bredere til denne "nexus".⁶⁹ Den nye regering gjorde i 2012 "stabilitet og beskyttelse" (op-

for at beskytte" civilbefolkninger fra folkedrab og forbrydelser mod menneskeheden ("responsibility to protect" eller "R2P"; pkt. 138-140).

68 Kofi Annan: "In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All. Report of the Secretary-General", New York: UN General Assembly, 21.3.2005 (A/59/2005), annekst, pkt. 2. For efterfølgende danske eksempler på dette slogan se *Politiken* 1.12.2007: "Lang vej til sikker fremgang i Helmand", hvor det tillægges en anonym udsendt embedsmand fra Udenrigsministeriet; *Politiken* 17.3.2013: "Ingen udvikling uden sikkerhed", af de danske og finske udviklingsministre Christian Friis Bach og Heidi Hautala, som beskriver behovet for en såkaldt "New Deal" for skrøbelige og konfliktramte stater; og *Jyllands-Posten* 13.9.2014: "Vi skal tippe balancen i de svære lande", (under)skrevet af fire danske ministre, som lægger op til "et endnu tættere samarbejde mellem diplomati, udviklingsbistand og sikkerhedsinitiativer, der involverer militær og politi".

69 I 2011 genoplivede ordførere fra S og SF for en kort bemærkning udtrykket "blød sikkerhed" ifm. et forslag om en ny "sikkerhedspulje" på 1,5 mia. kr. taget fra

rindelig formuleret som "stabilitet og sikkerhed i skrøbelige stater") til ét blandt fire strategiske fokusområder.⁷⁰ I et oplæg 15. marts 2012 ved Aarhus Universitet varslede udenrigsminister Villy Søvndal (SF) et opgør med "frygtens årti" efter 11. september 2001, som bl.a. skulle ske igennem indførelsen af et "nyt sikkerhedspolitisk koncept". Om dette lød det: "Det første fokusområde er samspillet mellem sikkerhed, udvikling og stabilisering".⁷¹

Den nye udviklingsminister Christian Friis Bach havde selv været blandt de mest skarpe kritikere af "sammenblandingen" mellem udvikling og sikkerhed, men han havde også skiftet holdning, hvilket han i 2012 beskrev således:

[D]er må jeg faktisk indrømme, at jeg har udviklet mig og er blevet klogere. Tidligere mente jeg, at sikkerheds- og udviklingspolitik overhovedet ikke måtte blandes sammen. Faktisk mener jeg det stik modsatte i dag. Vi bliver nødt til at sammentænke tingene – ellers nytter det ikke noget. Se på Afghanistan og Mali: Udvikling er helt umulig uden sikkerhed. Hvis vi bygger en skole i dag, og den bliver jævnet med jorden i morgen, kan det jo være lige meget. Jeg mener stadig ikke, at sikkerhedspolitik skal styre bistanden, men man bliver nødt til at sammentænke det.⁷²

Underordningen af udviklingsbistanden var med den nye regering ude, men "samtænkningen" mellem udvikling og sikkerhed blev tilbage. Den konkrete forskel, ville kritikerne nok stadig mene, var svær at gennemskue.

DISKUSSION OG KONKLUSION

Efter 2001 blev den danske udviklingsbistand mere direkte tilkoblet en række sikkerhedspolitiske hensyn såsom terrorismebekæmpelse og truslen fra de såkaldte "skrøbelige stater" i en grad, der førte til international opmærksomhed og kritik. Men hvor kom idéerne fra? Her argumenterer jeg for, at den såkaldte *securitization* af dansk udviklingsbistand i perioden efter 2001 havde en meningsfuld dansk og international forhistorie, som udgjorde en væsentlig forudsætning for, at den kunne udvikle sig som den gjorde. Mens den hidtidige forskning tenderer til at anlægge et tidsperspektiv fokuseret på perioden umiddelbart efter terrorangrebene den 11. september 2001, argumenterer jeg for, at koblingen mellem

udviklingsbistanden, som skulle have fokus på genopbygning og forebyggelse. Dette skulle forstås som led i et opgør med den "topmilitariserede" udenrigspolitik under Anders Fogh Rasmussen. Den militære aktivismes æra var dog ikke forbi; de udvalgte militæroperationer skulle blot fremover have en "lidt mere gennemtænkt" karakter. *Politiken* 19.5.2011: "S og SF: Farvel til Foghs militarisme".

70 Danida: *Retten til et bedre liv – Strategi for Danmarks udviklingssamarbejde*, København: UM 2012. Den oprindelige formulering er citeret fra et oplæg af udviklingsminister Christian Friis Bach (R) ved et debatmøde i Mogens Dahl Koncertsal, København, 8.12.2011.

71 Villy Søvndal: "Udenrigsministerens tale ved Aarhus Universitet", København: UM, 15.3.2012. www.um.dk/ (1.2.2015)

72 *Ræson* 12/2012: "Interview med Christian Friis Bach", s. 46-47.

sikkerhed og udvikling må beskrives og forstås som resultatet af en række indre og ydre politiske udviklinger. Dette kræver ganske vist et endnu længere og dybere tidsperspektiv end jeg her har anlagt.

Her sætter jeg især fokus på nogle af de pragmatiske fordele ved den tætte kobling mellem sikkerhed og udvikling, som ikke mindst vedrørte samspillet mellem det internationale og det særligt danske: Den objektive udlægning gav for det første en videnskabelig fernis til fortalernes argumenter, da det nu var alment kendt og anerkendt, at disse specifikke politiske begreber ikke kun hang sammen i tanke men også i praksis – også selvom det var en noget tvivlsom påstand, at abstrakte begreber kunne optræde som hinandens respektive årsager. Koblingen tillod for det andet en meget fleksibel retorik, hvor dansk sikkerhedspolitik ikke var egeninteresseret men derimod altruistisk, og hvor dansk udviklingspolitik ikke var altruistisk men egennyttig – alt efter behov. Endelig kunne koblingen udlægges som værende i tråd med både international ”*state-of-the-art*” på udviklingsfronten og en ”traditionel” national diplomatisk/humanitær orientering. Desuden udgjorde koblingen mellem sikkerhed og udvikling et ”helhedsorienteret” modsvar til ydre trusler og udviklinger (bl.a. krigen mod terror), hvortil den kunne fremstilles som et i et passende og balanceret modsvar.

Især i tilfældet Afghanistan blev sammenkoblingen mellem de militære missioner og udviklingsarbejdet fremlagt som et håndfast eksempel på, at koblingen var ægte, nødvendig og uomgængelig. Frem til i dag baserer en stor del af diskussionen om den danske indsats sig på denne præmis om det uadskillelige forhold mellem sikkerhed og udvikling. Her fremføres det ikke mindst, at militære indsatser (ligestillet med ”sikkerhed”) er en forudsætning for at opnå blødere og apolitiske mål. En sådan retorik har i den offentlige debat mindsket gennemslagskraften af det (hyppige) kritikpunkt, at der har fundet en ”militarisering” af udviklings- eller udenrigspolitikken sted, hvilket ikke har vist sig at være en effektiv indvending (men måske snarere bidragende til en generel bistands skepsis). Som flere fra ”miljøet” har udtrykt det, var konsekvensen af den nye tænkning, at bistanden (delvist) blev trukket derhen, hvor den militære indsats også fandtes.⁷³ Men mod denne anklage fungerede den sideløbende og samtænkte udviklingsindsats som et humanitært skjold. Skiftende danske regerings retoriske og praktiske fokus på spørgsmålet om ”sammenhængen mellem sikkerhed og udvikling” viser således tydeligt, at den nye sikkerhedstænkning på sin egen vis har haft en betragtelig indvirkning på dansk udenrigspolitik. Sikkerhed og udvikling blev således et slags tosidet kampbegreb. Der var enighed om, at der nok var tale om ”to sider af samme mønt”, men valutaen var stadig usikker.

Nye begreber såsom ”blød sikkerhed” anlagde ligeledes en optimistisk vinkel på samspillet mellem bistand, udvikling og den delvist traditionelle sikkerheds-

73 Se f.eks. journalist Knud Vilby, tidl. formand for Mellempolitisk Samvirke, i Malene Grøndahl, *Dansk udviklingsbistand*, s. 46.

politik. I denne forbindelse blev det manglende "farvel til våbnene" hos de vestlige lande kun nøgternt konstateret, og f.eks. UNDP's vægtning af behovet for nedrustning eller af sikkerheds- og trusselsbegrebernes mere gennemgribende dimension indgik ikke i den danske diskussion. "Blød sikkerhed" trak således på en nordisk, socialdemokratisk tradition for at sammenkoble spørgsmålet om national sikkerhed med spørgsmålene om global social og økonomisk ulighed samt politisk ustabilitet og ekstremisme (her var dette perspektiv dog stort set reduceret til en ligning mellem fattigdom og konflikt).⁷⁴ De danske beslutningstagere formåede heller ikke med dette begreb at vriste sig fri af det længerevarende paradoks, at man på den ene side betragtede dansk sikkerhed som et transatlantisk anliggende og på den anden side mente, at dansk sikkerhed afhang af en global udvikling i en retning, som det transatlantiske samarbejde ikke afstedkom på lang sigt.

Fravalget af begrebet om "menneskelig sikkerhed" og den manglende deltagelse i samarbejdsfora såsom *Human Security Network* signalerede sandsynligvis også en modvilje mod at bevæge sig i en "fællesnordisk" retning og dermed påkaldte sig spørgsmål om Danmarks forpligtelse til NATOs politik angående især Balkan, og først senere Nordafrika og Mellemøsten. Således valgte man en begrebslig løsning, som forsøgte at favne både dansk udenrigspolitikens stigende "militarisering" og dens sideløbende humanitære og diplomatiske udtryk. I Danmark blev "menneskelig sikkerhed" aldrig en del af den udviklingspolitiske strategi, og kun enkelte gange blev begrebet nævnt i mere marginale strategier om f.eks. udviklingsorienteret nødhjælp: Med andre ord forblev *human security* et humanitært nichebegreb. Det er en nærliggende tanke, at dette især efter 2001 var et politisk valg affødt af den generelle udenrigspolitiske orientering mod USA og kampen mod terror. Meget tænkeligt var dette dog allerede tilfældet forinden. I transatlantisk sammenhæng blev begrebet efter alt at dømme ikke set som nogen gavnlig tilføjelse til diskussionen om global udvikling, netop fordi det – i én tolkning – var udtænkt som en direkte udfordring til den vækstorienterede skole, som med base i Washington, dominerede den internationale udviklingstænkning. UNDP's centrale talspersoner udstedte desuden jævnlige reprimander til de lande, som bar ansvaret for de stigende globale militæruddgifter i 1990'erne, ikke mindst blandt NATOs medlemmer. Endelig har det muligvis været en mindre (og senere) faktor, at *human security*-begrebets fortalere var tilbøjelige til at lægge mere kompromisløst vægt på respekt for menneskerettigheder, end man fra dansk-amerikansk side kunne acceptere i kølvandet på angrebene 11. september 2001.⁷⁵

74 En norsk variant af denne tankegang gives mærkatet "the social democratic peace theory" af Hallvard Kvale Svenbalrud: *Foundation and Ornament: The United Nations as "Cornerstone of Norwegian Foreign Policy", 1970-2005*, ph.d.-afhandling ved Institutt for arkeologi, konservering og historie, Universitetet i Oslo 2011.

75 Se bl.a. kritiske udtalelser fra FN-højkommissær Mary Robinson i *Kristeligt Dagblad* 20.6.2002: "Menneskerettighederne i skyggen af 11. september" og fra Amnesty

I løbet af 1990'erne blev den retoriske sammenkobling af spørgsmålene om flygtninge, fattigdom og sikkerhed hovedsageligt legitimeret med henvisning til nye internationale omstændigheder snarere end til bestemte institutioner: Særligt Den Kolde Krigs afslutning, krigen i det fhv. Jugoslavien og en række mindre specifikke konflikter i Afrika (og i mindre grad Mellemøsten) spillede her en stor rolle. Der var en vis ironi at spore i det faktum, at afslutningen på Den Kolde Krig i dansk udenrigspolitisk debat blev set som et mulighedernes vindue, der for et lille land som Danmark åbnede for en idealpolitisk opblomstring, alt imens udviklingsbistanden i stigende grad blev retorisk bundet til bekæmpelsen af en række realpolitiske trusler og til en ny forsigtighed i forholdet til udviklingslandene – til trods for en faktisk voksende bistand. Dette gav sig i første omgang udslag i, at flere politiske og økonomiske betingelser blev koblet til bistanden; i større resultatorientering; og i mere fokus på samspejlet mellem egeninteresse og altruisme.

Med andre ord blev bistanden nu kendetegnet af en række bekymringer forbundet med den allestedsnærværende *globalisering*, et af særligt 1990'ernes store modeord. Igennem den såkaldte globalisering kom problemerne hos "de andre" nu angiveligt til at berøre og påvirke "os" i højere grad end tidligere – eller rettere sagt var *potentialet* for en sådan påvirkning større. Dette fik også den konsekvens, at det vigtigste kendetegn ved "de andre" i den offentlige debat blev den potentielle trussel, de udgjorde. Selve "globaliseringen" påkaldte og nødvendiggjorde en stigende grad af humanitær opmærksomhed, ikke mindst fra dansk og anden nord-europæisk side. Men det danske svar på udviklingslandenes nye vifte af "konflikter" og udviklingsrelaterede problemer var næppe en konsekvens af globalisering i nogen objektiv forstand; snarere var den det nødvendige resultat af en central politisk konsensus majsommeligt opbygget igennem årtier, som handlede om, at Danmark havde en langsigtet interesse i at hjælpe de andre, særligt fordi fremtiden kunne ske at udviske de nationale grænser, således at de andre ikke længere befandt sig dér men her. Netop derfor fik 1990'ernes stigende betoning af *individets* sikkerhed i en verden, hvor alle var indbyrdes afhængige, en utilsigtet konsekvens; at udviklings- og udenrigspolitikken blev lagt an på at sikre netop *stater og regeringer* i udviklingslandene gennem statslige midler og værktøjer, hvorimod der indtil 1990'erne havde eksisteret en konsensus om, at Danmark netop *ikke* gav bistand til stater men til befolkninger. Regeringsførelse var nu blevet et globalt spørgsmål, og her blev individuelle ønsker og behov ikke levnet megen plads – selvom netop disse bestandigt blev understreget i den udviklingspolitiske begrebsbrug.⁷⁶

Terrorangrebene den 11. september 2001 blev for de danske og europæiske beslutningstagere virkeliggørelsen af den trussel fra globaliseringen, som igen-

International-chefen Irene Khan i *Politiken* 25.4.2004: "Amnesty efterlyser en klar europæisk stemme".

76 Se lignende betragtninger i David Chandler: *Freedom vs. Necessity in International Relations: Human-Centred Approaches to Security and Development*, London: Zed Books 2013.

nem 1990'erne stort set kun havde været en *potentiel* trussel. Således kendetegnedes disse beslutningstageres respons på terrorangrebene ikke kun ved at indføre en række egeninteresserede. Ikke mindst i udviklingsbistanden blev resultatet tværtimod *konkretiseringen* af det hovedtema, som var opbygget i det foregående årti: Svaret på den virkeliggjorte trussel blev at virkeliggøre koblingen mellem sikkerhed (vores) og udvikling (deres).

SØREN FRIIS
 PH.D.-STUDERENDE
 INSTITUT FOR KULTUR OG SAMFUND
 AARHUS UNIVERSITET
 EMAIL: FRIIS@CAS.AU.DK

ABSTRACT

OUR SECURITY AND GLOBAL DEVELOPMENT: SECURITY, AID, AND
 CONCEPTUAL CHANGE BETWEEN DENMARK AND THE UNITED NATIONS

Søren Friis

Department of Culture and Society, Aarhus University.

Email: friis@cas.au.dk

This article investigates the diffusion and translation of the so-called "security-development nexus" and its forerunners in Denmark. In doing so, it calls for a conceptual and transnational perspective in investigating national adaptations of global concepts and agendas and vice versa. Through a focus on changing political concepts, this article argues that a more thorough understanding of the transnational and entangled dynamics of both national and global policy change may be reached. Illustratively, it is found that Danish security/development discourse and practice was driven by the previously unrecognized interlinkages and confluences between a (changing) national policy "tradition" and a long-term pattern of conceptual change within the UN and other international institutions.