

bruddet netop ikke var tale om et særligt nationalsocialistisk fænomen, men tværtimod en – ganske vist yderst radikal – form af en moderne kriminalpolitik, som også andre stater forfulgte (s. 413).

*Martina Henze*

CHRISTIAN FRIIS BACH, SUNE KAUR-PEDERSEN, THORSTEN BORRING OLESEN & JAN PEDERSEN: *Idealer og realiteter. Dansk udviklingspolitik historie 1945-2005*. Redaktion: Carsten Due-Nielsen, Ole Feldbæk & Nikolaj Petersen. Indledning og sammenfatning: Carsten Due-Nielsen & Nikolaj Petersen. København 2008, Gyldendal. 583 sider. 449,95 kr.

Oven på de seks bind udgivet af projektet Dansk Udenrigspolitik Historie, der tidligere er anmeldt, er der nu udkommet et særligt bind om et særligt område og med en særlig tilblivelse. Selv navnet på politikområdet er særligt: Dansk udviklingspolitik kaldes det her. Mere mundret er bistandspolitik, tredjeverdenspolitik eller ulandspolitik.

Politikområdet har altid haft en særstatus i dansk udenrigspolitik og har i forskellige perioder ligget skiftevis langt fra og tæt på hovedmålene i dansk udenrigspolitik.

Nogle har ment, at her var et område, hvor idealismen kunne få en særlig plads. Her kunne private organisationer inddrages i politikformulering og i den praktiske udformning. Her kunne en hovedrolle gives til danske værdier om ret og retfærdighed, om uddannelse og ligestilling mellem kønnene, om miljøpolitik og menneskerettigheder.

Andre har argumenteret for, at danske egeninteresser, erhvervslivsinteresser og storpolitiske interesser, har betydet mere end de ideelle hensyn. Den hidtidige forskning på dette område er ikke omfattende; de større analyser kan opregnes på få linjer: Erik Boel (1986): »Politisk ro som politisk mål«, *Politica*, bd. 18, nr. 2; Hans-Henrik Holm (1982): *Hvad Danmark gør ... En analyse af dansk u-landspolitik*; Hans-Henrik Holm (2002): »Danish Foreign Policy Activism: The Rise and Decline«, *Danish Foreign Policy Yearbook*; Gorm Rye Olsen (1995): »Dansk udviklingspolitik«, *Politica*, bd. 27, nr. 2; Gorm Rye Olsen (2003): »Forvaltningen af bistanden til den tredje verden og det internationale politikfællesskab«, i Marcussen og Ronit (red.): *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark*; Martin Paldam (1997): *Dansk u-landshjælp. Altruismens politiske økonomi*. Alle hælder mod, at dansk politik søger balance snarere end aktivistisk profil. Forskningen har lagt vægt

på, at bistandspolitikken først og fremmest er udenrigspolitik, og at de realpolitiske interesser har haft det sidste ord.

Titlen på bogen viser, at begge synsvinkler har ligget forfatterholdet nær. Man har valgt at kalde bogen: *Idealer og realiteter*. I bogens konklusion argumenterer redaktørerne Nikolaj Petersen og Carsten Due-Nielsen dog for, at idealismen og altruismen når alt kommer til alt er det dominerende motiv bag den danske politik på området. Denne har været båret af »... et idealistisk ønske om at forbedre verden og bidrage til skabelsen af en mere fredelig og retfærdig verdensorden ved at hjælpe Den Tredje Verden frem« (s. 530).

Forfatterne tage forsigtige forbehold, men mener trods alt, at udviklingspolitikken har været med til at skabe en bredere samling og enighed om dansk udenrigspolitik. Konklusionen er altså, at det *er* et særligt område med et særligt indhold. Måske derfor er tilblivelsen af denne store, flotte bog anderledes end de øvrige.

De andre analyser under projektet *Dansk Udenrigspolitik Historie* blev lavet på en forskningsbevilling fra Carlsbergfondet. Denne bog og dens analyser er finansieret af Udenrigsministeriet. Ministeriet har også givet adgang til ministeriets arkiver, men har ikke haft manuskriptkontrol. Det fremgår ikke, om bogen er finansieret af bistandsbevillingen, eller pengene er hentet andetsteds i ministeriets budget.

Bogens illustrationer er velvalgte. Billederne (billedredaktør er Annette Ekstrand) giver bogen et løft, der letter læsningen og i sig selv fortæller små sidehistorier, der virker som illustrationer til hovedteksten, men også giver deres egen vinkel. På bogens omslagsbillede er en afrikansk kvinde i gang med at pumpe vand ud fra en vandpumpe, som man må formode Danmark og Danida har stået for. Men selv om hun bruger alle sine kræfter, så letter hendes fødder fra jorden i forsøget på at få Danida-brønden til at give vand. Hun svæver en halv meter over den tørre jord, men der kommer vand ud af brønden. Hun er valgt som symbolet på dansk udviklingspolitik historie. Mange af bogens billeder forestiller danske ambassadører og bistandsfolk. Danske eksperter ses omgivet af lyttende lærlinge fra ulandene. Indiske kvinder prøver at malke røde danske malkekøer. Der er også et mindre antal billeder af hovedsageligt unavngivne folk fra den tredje verden.

Men lad os starte et andet sted: der hvor det hele foregår. Lad os starte midt i junglen i Nicaragua, hvor jeg befandt mig i 2007.

Inde i regnskoven står den nicaraguanske miljøombudsmand og fortæller om sine vanskeligheder med at få bugt med korrupte politikere, der opretter firmaer, der fælder og ødelægger den regnskov, de

skulle beskytte. Havde det ikke været for den politiske støtte fra Danida, var vi ikke kommet i gang, ja måske endda blevet lukket, siger han. Aberne og papegøjerne i træerne omkring ham giver, hvad der lyder som et larmende bifald.

På den kvindelige politistation i den caribiske havneby Bluefields mønstrer byens kvindelige politichef sin 100 pct. kvindelige politistyrke. Her er *woman power* meget konkret. Her kan voldsramte kvinder og børn søge ly for machomænd, der ikke helt har forstået begrebet lighed, selvom landet i vidt omfang har en sandinistisk ledelse. Også her har Danida spillet en rolle.

I Nicaragua som i Ghana og som i mange andre ulande er Danida blevet et brand, på linje med LEGO eller Carlsberg. Vi ser reklamerne for os: »Probably the best aid program in the World«. Men bogens velkrevne kapitler viser, at dansk udviklingspolitik historie er en historie om paradokser: Realiteten er, at vi støtter bevarelsen af regnskoven og samtidig medvirker til, at regnskoven bliver fældet for at blive til teaktræsstole til vores terrasser. Vi sendte røde køer til Indien og færger til Bangladesh. Vi adopterede tre kommuner i Noakhali, Bangladesh, for at fremme økonomisk vækst og social udvikling. Og siden blev vi klogere. »Et dansk flagskib gik på grund, ganske enkelt fordi det ikke viste sig sødygtigt«, konkluderes der lakonisk om dette projekt (s. 374).

Bogen som helhed er en spændende rundtur i dansk bistandshistorie med nyt materiale, der kaster lys på enkeltheder i den danske politik. Det første hovedafsnit er skrevet af Sune Kaur-Pedersen og er en detaljeret indføring i perioden 1945-1962, hvor spiren til dansk udviklingspolitik lægges. Her beskrives den danske indsats i efterkrigsårene med deltagelsen i den internationale tuberkulosekampagne 1947-1951 og med vores begyndende FN-engagement. Målet i de første år var at få Danmark accepteret som en del af det internationale samfund. Vi skulle vise, at vi gennem landsindsamlinger og privat og statsligt initiativ kunne bidrage til »at forbedre den jævne mands vilkår« (s. 113). Men vi var nu også meget optaget af valutabalancen i de år og af at give støtte til den vestlige side under den kolde krig.

Kaur-Pedersens afsnit beskriver fint og balanceret både den interne og den eksterne dimension i disse første år. Det var enkeltinitiativernes tid, som f.eks. udsendelsen af hospitalsskibet Jutlandia og oprettelsen af det skandinaviske undervisningshospital i Korea. Her viste det sig svært at få samarbejdet til at fungere, og demonstrationen af *the Scandinavian way of life* kom aldrig rigtigt til at fungere. Projektet blev afviklet i 1968.

Perioden 1962-1975 er analyseret af Jan Pedersen fra Saxo-Instituttet ved Københavns Universitet. Her er en forfatter, der ikke er bange for at give karakter, hvad enten det er til Knud Erik Svendsen eller til Mogens Boserup eller til genopretning af cementfabrikkerne i den tredje verden.

Afsnittet indledes med en hovedpointe om, at bistand er et udenrigspolitisk projekt fra starten, men ikke vil være ved det. Det vil fremstillingen heller ikke. Denne pointe gælder for hele bogen. Der er meget lidt udenrigspolitik i denne fremstilling. En enkelt eller to historier om USA, men ellers er hovedparten af tiden, krudtet og siderne brugt på den hjemlige andedam.

Det er ikke overraskende og ganske bevidst fra forfatterens side. Interessant er det, at fordi analyserne bygger på en tæt brug af udenrigsministeriets akter, så viser det sig, at også i beslutningsprocessen blev det hurtigt det hjemlige, der kom til at spille hovedrollen.

Det giver dog en risiko for vægtforskydning, som når der skrives selvstændige afsnit om Jørgen Schleimann og Jørgen E. Petersen (s. 253), uanset at deres blivende effekt og betydning for bistandspolitikken er betydeligt mindre end USA's, eller, i denne periode, Sveriges betydning.

Men det giver en meget levende fremstilling og sætter fokus på de store debatter i perioden. Om den dramatiske kamp om Institut for Udviklingsforskning. Om starten på kvindeprojekterne, frivilligprogram, kaffefond/IFU. Jan Pedersen opsummerer sin analyse ved at fremhæve, at Danmark i denne periode fik fattigdomsorienteringen som et pralende adelsmærke, selvom det skulle gøres på en måde, der også fremmede egne interesser (s. 257).

Det følgende hovedafsnit er skrevet af Thorsten Borring Olesen fra Aarhus Universitet. Perioden 1975-1989 har fået overskriften »Stabilitet og turbulens«.

Her er det internationale mere i fokus og det hjemlige sat lidt til side. Det er forhandlingerne om strukturtilpasningskrav og en fælles råvarefond, det drejer sig om. Perioden efter oliekrisen satte den tredje verdens krav på dagsorden. De ville have en ny økonomisk verdensorden (NØV).

Danmarks tilbageholdende politik på NØV-området ligger i logisk forlængelse af vores udenrigspolitiske placering. Vi er internationalt set reaktive.

Bistandspolitikken i denne periode udvikler sig mod stigende professionalisering. Den politiske borgfred om området under Uffe El-

lemann var med til at give det professionelle bistandsmiljø stærkere indflydelse.

Men sammenhængen mellem det interne og det eksterne underspilles. Netop den interne mobilisering, der sker med den hjemlige deltagelse i NØV-debatten, førte de eksterne krav ind i den interne debat. Det skabte et pres og en baggrund for en efterfølgende professionalisering af bistanden internt og for inkluderingen af nye områder så som miljø.

Bistanden blev gradvis rykket lidt ud af den mere korporative struktur og blev i stedet en balancepolitik. De interne og eksterne krav skulle balanceres. Det fungerede ganske effektivt op gennem 1980'erne. Her skabtes grobunden og baggrunden for den bistand, vi har i dag.

Til sidst i afsnittet trækkes årsagerne op: Var det altruisme? Nej. Var det udenrigspolitik? Kun delvis. I stedet var Danmark landet, hvor bistanden langsomt overtog mere magt i udenrigsministeriet og blev båret af et ønske om at gøre et »godt stykke arbejde«. Der lægges afstand til de tidligere perioders store flagskibsprojekter og til de tidligere mål om økonomisk vækst og social udvikling.

»Foregangslandet under forandring« hedder det sidste afsnit. Her skriver Christian Friis Bach – med bistand fra Poul Engberg-Pedersen – om perioden fra 1989 til 2005. Her er de internationale forandringer drivkraften, med afslutningen af den kolde krig og med terrorangrebet i 2001. Nu skal der stilles krav til ulandene. Væk er den gamle forestilling om, at vi skal respektere modtagerlandets prioriteringer. Men paradoksalt nok er vi samtidig på vej ind i en ny periode, hvor sektorbistand erstatter projekterne. Nu er det landene selv, der skal have ansvaret – bare de i øvrigt gør som vi siger. Eller i nogle tilfælde som USA har fortalt os, at de skal. Bistanden til Egypten og Kenya er ifølge analysen eksempler på områder, hvor Danmark er lydstat til USA's globale sikkerhedspolitiske interesser (side 439).

Den omfangsrige bistand og miljøbistand bliver igangsat i denne periode, men på same måde som Mellempøkeligt Samvirkes krav om 2 procent af BNP i bistand var det *A Bridge Too Far*. En-procentmålet for bistanden og miljø- og katastroferammen (MIKA) på en halv procent kunne ikke holde. Der var ellers penge nok i den periode. Så mange penge, at minister Nielson ikke helt kunne bruge dem – et af de mange eksempler på, at de interne dokumenter fortæller en lidt anden historie end de officielle udsagn

Der er mange gode personhistorier i bogen: Hvorfor Poul Nielson ikke kunne blive UNDP-chef; hvem der er svage og hvem der er stærke ledere; hvorfor Helle Degn blev kaldt rejsedronningen (s. 399).

Til sidst er der en sammenfatning af denne nyeste periode gennem en analyse af udviklingen i motiver for den førte politik. Det ideelle er vigtigt, men egeninteressen er også vigtig, og selv sikkerhedspolitikken spiller ind i den aktuelle politik. Det indenrigspolitiske spiller en stor rolle. Der er mange detaljer om, hvem der var ministre, og hvordan forholdet til Folketinget og organisationerne er skruet sammen og bliver administreret. Det hele munder ud i en forudsigelse om et stærkere internationalt engagement i fremtiden. Forudsigelse er vel ikke vanligt i historieskrivningen, men her forfriskende og velargumenteret.

Når man ser på hele udviklingshistorien som ét forløb, hvad er det da, der står tilbage? De ydre rammer sætter betingelserne for, hvordan den danske debat foregår, men de sætter ikke betingelserne for bistandens omfang, prioriteringer og det konkrete udtryk. Bistandspolitikken er vokset op. Den er gået fra at være et reservoir for de engagerede, over en professionaliseringsfase til i dag at være en hovedplanke i dansk udenrigspolitik. Bistandspolitikken sætter Danmark på landkortet i en stil og grad, som den øvrige udenrigspolitik er misundelig på.

Der er masser af problemer i bistandspolitikken. Den er stadig for lukket og for tilbøjelig til at lave spin om sine egne sager. Det gælder selv om ministeriet skal roses for at lukke op via denne analyse. Den er stadig for defensiv over for kritik. Den er stadig for lidt villig til at gå i byen med de paradokser, den består af. Som eksemplificeret i indledningen til denne anmeldelse: Vi støtter bevarelsen af regnskoven. Vi støtter firmaer der skærer regnskoven op. Vi laver veje, der gør det lettere at komme ind til regnskoven, og vi støtter indianerne, der kæmper mod vejen. Sådan er virkeligheden.

Denne bogs historiefortælling er et spændende eksempel, der viser opbygningen af et lands bistandspolitik fra at være et hjørne til at blive instrument for den centrale branding. Fra at være fokuseret på depecher og snørklede politiske analyser har indsatsen udviklet sig til at hjælpe Nicaragua med at lave kvindelige politistationer. Bogen er et fascinerende, velfortalt stykke dansk udenrigspolitisk historie.

*Hans-Henrik Holm*