

Udviklingsbistand – et historisk overblik

Af Finn Rasmussen

Det er et relativt nyt fænomen, at rige lande giver udviklingsstøtte til de fattige lande. Historisk kan det dateres til den amerikanske præsident Harry Truman fire-punkts plan fra 1949 for multilateral bistand gennem det nydannede FN. Danmark bidrog allerede samme år med midler til FN's udviklingsprogram.

Inspirationen kom fra blandt andet fra Marshall-hjælpen, hvor USA støttede genopbygningen af de europæiske lande efter den 2. verdenskrig. USA's hjælp til de europæiske lande havde en todelt målsætning. Man ønskede at det europæiske marked hurtigt kunne komme på benene igen, og dermed blive en aktiv handelspartner for USA. Samtidig ville man undgå at Europa nærmede sig Sovjetunionen og den kommunistiske ideologi. Marshall-hjælpen blev derfor et instrument i den Kolde Krig, der havde til formål at knytte de europæiske lande tættere på USA.

Det at de rigere lande med udviklingsbistand begyndte at støtte de fattige lande var et skelsættende brud i verdenshistorien. Det var helt nyt og et område, hvor der ikke var nogle erfaringer at bygge på. Det betød, at man for første gang begyndte at overveje, hvad 'udvikling' er, og at tumle med spørgsmålet om, hvad der skaber udvikling. Det havde man reelt ingen viden om. Derfor blev udviklingsbistanden baseret på helt nye teorier om, hvad der skaber udvikling i samfundet. Og de kombineredes med projekter, der på mange måder var en form for eksperimenter, da man ikke vidste hvad der fungerede. Historien om udviklingsbistand er én lang *trial-and-error* fortælling, hvor man langsomt – og med mange fejltagelser i bagagen - har øget forståelsen for, hvad der kan støtte udviklingsprocesser.

International bistand er gået igennem en række faser siden starten i 1949, hvor prioriteringer og måder organisere bistanden har ændret sig. Sideløbende med denne proces er der udformet udviklingsteorier, der har forsøgt at forklare samfundsudviklingen i verdens fattigere lande, og samtidig give bud på, hvad der skal til for at sikre en god udvikling i disse lande. Det er teorier, der ser på spillet mellem politik og økonomi og relationen mellem de rige og de fattigere lande. Bistandens faser og teorier, som også i stort omfang har kendetegnet dansk udviklingsbistand, er her beskrevet ganske kort:

1950-1960'erne: Moderniseringsteori

I starten blev udviklingsbistand givet ud fra den teori, at de fattige lande skulle støttes i en moderniseringsproces, der var magen til den, de vestlige lande var gået igennem. Ved at støtte økonomisk vækst i udviklingslandene ville velstanden blive øget for befolkningen. Det ville udelukkende være et spørgsmål om tid, før udviklingslandene var moderniserede og på samme niveau som de udviklede lande.

Man tog udgangspunkt i, hvordan de rige lande var blevet rige, samt var inspireret af hvordan Sovjetunionen havde gennemgået en hurtig udvikling fra bondesamfund til en stærk industristat (man vidste endnu ikke, hvor stor en del af de sovjetiske statistikker, der var løgn) og regnede med, at alle andre lande kunne gå igennem samme udvikling. Man lagde derfor vægt på, at industri var vejen frem. Det førte til en række strategier, der bl.a. omfattede billige lån til udviklingslande, så de kunne opbygge kapital til brug for industrialiseringen. Man søgte at fremme importsubstituering – erstatningsprodukter for importvarer - hvormed udviklingslandene kunne øge egen produktion og mindske import af varer udefra. Teknisk bistand leveret i form af eksperter fra de rige lande blev sendt til udviklingslandene.



W.W. Rostow var en af de forskere, der udviklede en teori mht. modernisering, og som fik stor indflydelse på udviklingsarbejdet. Det var hans opfattelse, at alle samfund ville gennemløbe 5 forskellige udviklingsfaser, fra et traditionsbundet samfund, hvor landbruget er i centrum, til et gennemført industrialiseret masseforbrugssamfund.

Udviklingsbistanden, der skulle sikre en hurtig modernisering af udviklingslandene, virkede imidlertid ikke som forventet. Massevis af problemer og uventede konsekvenser tårnede sig op. Bistanden førte ikke til forbedrede forhold for det store flertal, og den store økonomiske vækst kom heller ikke. Selv i de lande, hvor der var en god vækst, kom det ikke de 30-40 % fattigste i befolkningen til gode. Dette førte til ændringer i strategien for udviklingsbistanden.

Demokrati eller diktatur

I en Folketingsdebat i 1966 erklærede Socialdemokraten Niels Matthiasen at man ikke skulle forvente at ulandene kunne bruge danske demokratiske normer og standarder. Hans partifælle Per Hækkerup supplerede med at sige, at for ”mange lande er den sundeste form for regime faktisk et midlertidigt militærdiktatur”.

Kilde: Kaare R. Skou (2005): Dansk politik leksikon, Aschehoug, side 163

1970'erne: De basale behøvs strategi

Udviklingsbistanden fik en mere tydelig fattigdomsorientering, hvor målet blev at opfylde de basale behov (mad, sundhed, bolig, uddannelse, arbejde). Det byggede på den forståelse, at man ved at opfylde de basale behov ville fattigdommen blive bekæmpet og landene ville få en stærkere økonomisk udvikling.

I samme periode blev de såkaldte afhængighedsteorier udviklet. De fokuserede på udviklingslandenes relation til de rige lande ved at se på de globale strukturer og prøve at forstå, hvordan landene hang sammen i et udbytte-forhold, der favoriserede den rige del af verden: Eksempelvis er udviklingslandenes rolle at producere billige råstoffer, mens de udviklede lande forarbejder disse råvarer og giver dem øget værdi – og scorer kassen. De første teoretikere indenfor denne tradition taler om bytteforhold mellem landene, hvor et udviklingsland som eksporterer råvarer og importerer industrivarer er dømt til afhængighed af de rige lande. Disse teorier knyttedes til marxistisk inspirerede teorier, der så relationen som en kapitalistisk udbytning, der fastholder afhængighed.

Den franske forsker André Gunder Frank tilhører denne marxistiske tradition. Han er blandt andet kendt for at beskrive forholdet mellem i-landene og u-landene som et hierarki mellem center- og periferi-lande. Centret er de rige lande, og de fattige lande befinder sig i periferien – og underlagt centerets behov.

1980'erne: Neoliberal strategi

Strategien mht. at dække de basale behov virkede heller ikke efter hensigten, og specielt den makro-økonomiske udvikling gik i en uheldig retning. Mange udviklingslande opbyggede en stor gæld og underskud på statsbudgettet. Verdensbanken og den Internationale Valutafond (IMF) ledte an i en ny strategi, der lagde vægt på at skabe stabilitet i valutaen og balance i udviklingslandenes



statsbudgetter. Den offentlige sektor skulle skæres ned, offentlige virksomheder privatiseres og markedskræfterne skulle have mere frit spil.

Udviklingshjælp og lån blev givet på betingelse af, at landene opfyldte krav mht. at gennemføre såkaldte strukturtilpasningsprogrammer. Strategien var kraftigt påvirket af den neoliberale økonomiske politik, som USA's præsident Reagan og Storbritanniens premierminister Thatcher promoverede under deres regeringstid.

Denne neoliberale strategi fik imidlertid voldsomme sociale konsekvenser, og levevilkårene for de fattigste blev forringet. Strukturtilpasningsprogrammerne blev kraftigt kritiseret og ændredes til mere bløde versioner, der gav en større prioritet til social udvikling og styrkelse af staten.

1990'erne: God regeringsførelse

De tvivlsomme resultater fra strukturtilpasningsprogrammerne betød, at bistandsstrategien skiftede fra en meget ensidig fokus på økonomi og eksterne input til en langt større opmærksomhed på de interne faktorer i udviklingslandene, der var til hindring for fremskridt. Det var i særlig grad politiske og institutionelle faktorer, der blev prioriteret. Begrebet 'god regeringsførelse' kom i centrum. Nu var det faktorer som politiske systemer, offentlig forvaltning, demokrati og menneskerettigheder og bekæmpelsen af korruption, der kom i centrum.

Støtten til disse nye områder kom typisk sammen med mere "traditionel" bistand, til sociale områder, landbrug og industriudvikling, og var i nogle tilfælde en direkte betingelse for at fortsætte den traditionelle bistand. Det betød, at der i højere grad kom elementer af forhandling ind i bistanden, hvor lande blev presset til at gennemføre reformer på de politiske og menneskeretslige områder, og samtidig modtage bistand, der understøttede disse reformer.

Efter 2000: Anti-terror og sikkerhed

Terrorangrebet den 11. september 2001 betød anført af USA en øget international fokusering på bekæmpelse af terrorisme. Det betød ikke, at udviklingsbistanden ændrede sig fundamentalt. Fattigdomsorientering, økonomisk udvikling og god regeringsførelse fortsatte med at være centrale elementer. Men nu kom der tilknyttede formål til disse udviklingsprogrammer om at arbejde imod radikalisering og terrorisme.

En eksempel på en sådan støtte er USA's udviklingsbistand til Nigeria, der kombinerer støtte til militær, retshåndhævelse, og efterretningsarbejde med udviklingsprogrammer indenfor sundhed og uddannelse. Hensigten er at støtte den nigerianske regerings indsats mod terror-gruppen Boko Haram.

Dansk udviklingshjælp til Somalia er eksempel på samme tendens. Her er humanitær støtte og udviklingshjælp kombineret med en indsats mod somaliske pirater, der er til stor gene og fare for international skibsfart, herunder danske rederier som Mærsk.

Nye metoder

Udover at skifte teorier og prioriteter i udviklingsbistandens forskellige faser, er der samtidig sket en ændringer i metoden, altså hvordan man gennemfører bistanden.

I starten var der en tro på, at blot man kom med en god plan, det rette design, og de rette folk, ville udviklingsprojektet blive en succes. Denne tilgang har gang på gang vist ikke at føre til de forventede resultater. Det nyttede ikke at have en god plan, hvis den ikke tog de lokale myndigheder og befolkning ind i processen. Det nyttede heller ikke at rejse ind med højtuddannede eksperter, der



forlod landet igen ved projektets afslutning, med mindre der var lokale folk kunne overtage opgaverne.

Denne kritik af udviklingsprojekterne kom fra talrige evalueringer af projekter og programmer, som bistandsorganisationer selv fremførte. Men der var også en voksende kritik fra udviklingslandene selv, hvor man kunne se, at bistanden ikke altid virkede efter hensigten.

Denne kritik og erfaringer betød, at man i udviklingsbistandsprojekterne begyndte at lægge mere vægt på lokaltejskab til projekter og programmer. Kendskabet til det pågældende land og de særlige problemer, det stod overfor, fik højere prioritet. Samtidig kom der en øget forståelse for, at det ikke er muligt at planlægge alting fra starten, og at udviklingsprojekter derfor skal være fleksible og løbende kan tilpasses de udviklinger og forandringer, der uden tvivl vil finde sted.

Der kom en ændring i, hvad man så som kernen i udviklingsarbejdet. Hvor udviklingsarbejde i mange år var baseret på ideen om velgørehed og spørgsmålet om at opfylde basale behov, har det udviklet sig til at handle om rettigheder. De fattige i verdens udviklingslande har ret til uddannelse og sundhed og demokrati. Det er ikke 'gaver', de kan være heldige at få gennem velgørehedsprojekter. Det er en rettighed.

Denne rettighedsbaseret tilgang har betydet, at udviklingsarbejde ofte indeholder elementer af information og oplysning om, hvilke rettigheder den enkelte har, og hvordan han eller hun kan arbejde for at disse rettigheder bliver imødekommet.

Folketingsdebat om bistand

Niels Matthiasens (S) ordførertale ved en Folketingsdebat om dansk udviklingsbistand

”Der er hos mange opstået en tvivl om, hvorvidt vi med vor bistand virkelig hjælper udviklingslandene. Vi er kommet til at tvivle på rigtigheden af, at vi kommer med hele vor vestlige verdens ekspertise, plantegning og teknik, trænger os på og bryder udviklingslandenes traditionelle kulturmønster. Er det, vi gør, ikke kun et forsøg på ad andre veje end for at genopnå den indflydelse og fortjeneste, som vi havde tidligere? Er det hjælp, hvis det er rigtigt, at de fortjenester, industrilanden trækker ud af udviklingslandene, er langt større end investeringerne, og foretages disse investeringer som helhed efter hensynet til modtagerlandene, og den udviklingseffekt de har dér, eller betyder det kun en kortsigtet fordel, som på længere sigt forhindrer modtagerlandene i at få den naturlige arbejdsfordeling, udviklingsspredning og beskæftigelse, som skulle være meningen med investeringerne?”

Der er ikke noget entydigt svar. Vi må erkende, at tingene er mere komplicerede, end vi troede. Alligevel, med alle forbehold for fejl og tvivl, må jeg på Socialdemokratiets vegne sige, at netop på grund af denne erkendelse, har vi i Danmark en forpligtelse til at yde og øge vor bistand til udviklingslandene med det mål at fremme en udvikling, som vil føre til politisk og økonomisk ligestilling mellem industrilandene og udviklingslandene, og som vil støtte disses bestræbelser for økonomisk vækst og social fremgang.”



