



DIIS REPORT

DANSK BISTAND SOM SIKKERHEDSPOLITISK INSTRUMENT, 1992-2009

*Finn Stepputat, Lars Engberg-Pedersen og
Adam Moe Fejerskov*

DIIS REPORT 2012:01

© Copenhagen 2012, the authors and DIIS
Danish Institute for International Studies, DIIS
Strandgade 56, DK-1401 Copenhagen, Denmark
Ph: +45 32 69 87 87
Fax: +45 32 69 87 00
E-mail: diis@diis.dk
Web: www.diis.dk

Forsidefoto: Genopbygning i Kabul med dansk bistand,

Polfoto/Peter Hove Olesen

Layout: Allan Lind Jørgensen

Printed in Denmark by Vesterkopi AS

ISBN 978-87-7605-491-5

Price: DKK 50.00 (VAT included)

DIIS publications can be downloaded

free of charge from www.diis.dk

Hardcopies can be ordered at www.diis.dk

*Denne rapport er udarbejdet af DIIS på DIIS's ansvar.
Bidrag fra nødhjælps- og udviklingsorganisationer under
NGO-Forum (Dansk Røde Kors, Folkekirken Nødhjælp,
Concord, Care, Caritas, ADRA og Dansk Flygtningehjælp)
har gjort det muligt at ansætte en videnskabelig assistent
i tre måneder til at indhente og bearbejde det omfattende
datamateriale, der ligger til grund for rapporten.*

Finn Stepputat, ph.d., seniorforsker
fst@diis.dk

Lars Engberg-Pedersen, seniorforsker
lep@diis.dk

Adam Moe Fejerskov, forskningsassistent
amf@diis.dk

Indhold

Resumé	5
1. Introduktion	9
2. Metode	11
3. Analyse af politiske prioriteter og strategier 1992-2011	15
4. Analyse af udviklings- og humanitærbistandens fordeling 1992-2009	20
Den tematiske fordeling af dansk udviklingsbistand	20
Den geografiske fordeling af dansk udviklingsbistand	21
Den geografiske fordeling af dansk humanitær bistand	26
5. Sikkerhed, udvikling og 'det humanitære rum': internationale erfaringer	31
Sikkerhed og udvikling	33
'Det humanitære rum'	35
Samtænkning og humanitærbistandens dilemma	37
6. Konklusioner	39
Bilag	41
Litteratur	58

Bilag

1. Dataproblemer	41
2. DAC-reglerne	43
3. Top 10 modtagere af dansk bilateral bistand, 1992-2009	46
4. Samlet DAC bistand til 12 udvalgte lande	48
5. Dansk bilateral bistand til 12 udvalgte lande	49
6. Humanitær bistand i % af den samlede danske bistand	50
7. Dansk bilateral humanitær bistand 1992-2009	52
8. Top 10 for FNs samlede appeller (CAP) 1996-2009	54
9. Sammenligning af top 10 for dansk humanitær bistand og top 10 for FNs appeller (CAP), 1996-2009	56

Resumé

1. Internationale debatter har de seneste år peget på, hvordan både udviklingsbistand og nødhjælp i stigende grad er blevet betragtet som et sikkerhedspolitisk instrument, ikke mindst i forbindelse med kampen mod terror. Men hvordan ser det ud i forhold til dansk bistand? Det forsøger denne DIIS rapport at svare på ved 1) at analysere ændringer i dansk udviklingspolitik siden 1992 i forhold til temaer omkring sikkerhed og væbnede konflikter; 2) at analysere ændringer i fordelingen af (dansk bilateral) nødhjælp og udviklingsbistand i perioden 1992-2009; samt 3) at se på de internationale erfaringer med anvendelsen af bistand i områder præget af væbnede konflikter.

2. Analysen viser, at sikkerhedspolitikken klart har fået mere indflydelse på dansk udviklingspolitik og fordelingen af bistanden. Men den viser også, at forandringen ikke har været nær så omfattende, som vi kunne forvente ud fra den internationale diskussion på området. Faktisk er det slående, at udviklingsbistanden i så overvejende grad er fattigdomsorienteret og år efter år rettes mod den samme gruppe af fattige, men relativt stabile, lande. Det er også tydeligt, at fordelingen af nødhjælpen i overvejende grad følger de appeller og behovsopgørelser, som FN udsender i forbindelse med forskellige kriser og katastrofer.

3. Den større indflydelse fra sikkerhedspolitiske dagsordener på dansk bistand er tydelig når vi betragter, hvordan de danske udviklingspolitiske prioriteter har ændret sig i perioden. Bistanden blev allerede i 1990'erne betragtet som et vigtigt instrument i forhold til at skabe global sikkerhed. Som instrument skulle bistanden både kunne forebygge væbnede konflikter og forhindre konflikter i at bryde ud igen i den skrøbelige periode efter deres afslutning. I 1990'erne blev også ønsket om større sammenhæng mellem forskellige typer af civile og militære indsatser sat på dagsordenen.

4. Imidlertid fik denne tendens en kraftig drejning efter 2001 og den efterfølgende krig mod terror. Efter en generel nedprioritering af bistanden blev den eksplicit gjort til en integreret del af dansk sikkerhedspolitik, nu som et instrument for stabilisering og antiradikalisering. Samtænkningen af civile og militære indsatser blev institutionaliseret under indtryk af deployeringen af danske tropper i Irak og Afghanistan. Endelig blev bistand til 'skrøbelige stater' institutionaliseret mod slutningen af perioden, blandt andet med reference til de trusler, staterne måtte udgøre mod dansk sikkerhed.

5. Forandringerne i udviklingspolitikken har sat sig spor i fordelingen af både nødhjælp og udviklingsbistand. Med hensyn til nødhjælpen er der enkelte lande og regioner, der har modtaget særskilt megen dansk støtte og som samtidig har været genstand for dansk sikkerhedspolitisk interesse. Dette gælder især områder, hvor dansk militær har været indsat, både i 1990'erne og 2000'erne. For udviklingsbistandens vedkommende er det først i den sidste halvdel af den undersøgte periode, at sikkerhedspolitikken har fået en markant indflydelse på bistandens geografiske fordeling, og her er det først og fremmest Afghanistan, der gør udslaget.

6. Den sidste del af rapporten beskæftiger sig med de effekter, det kan have, når bistanden bliver knyttet sammen med sikkerhedspolitiske interesser og målrettede områder med væbnet konflikt, som for eksempel i Afghanistan. Her ser det ud til at genopbygningsprojekter, som de typisk har været implementeret indtil 2009, *ikke* har øget regeringens legitimitet, bedret sikkerheden eller fjernet støtten fra oprørsgrupper, som det ellers har været antaget. Mens det er muligt, at nogle former for bistand i nogle konfliktkontekster kan bidrage til udvikling og til regeringens legitimitet, er der stor risiko for, at udviklingsbistand – der langt fra at være neutral og teknisk i høj grad betragtes som værende politisk – i stedet øger usikkerhed, splittelse og forskelle i befolkningen. De eksisterende analyser af bistandens effekter i Afghanistan peger på, at bistanden i områder med åben konflikt ikke kan opveje effekterne af de civile tab og andre problemer, der følger med krigshandlingerne, men at den som sagt risikerer i stedet at bidrage til spændingerne. Således kan det ikke antages, at udviklingsbistand er et instrument til at reducere konfliktniveauet i konflikter, hvor donorerne bliver betragtet som parter i konflikten.

7. Med hensyn til nødhjælpen er der ikke entydige svar på, hvilke effekter sammenblandingen af sikkerhed og nødhjælp har. Militæret betragtes som en dyr og relativt ineffektiv kanal for nødhjælp. Især i konflikter, der er forbundet med krigen mod terror, er nødhjælpsorganisationer blevet betragtet som legitime mål for oprørsgrupper, uanset om de holder sig til de humanitære principper eller ej. Især i de seneste par år er antallet af overfald steget voldsomt, men det er tilsyneladende fortrinsvis i Afghanistan, Darfur og Somalia, at sådanne overfald forekommer.

8. En sidste konklusion på rapporten angår problemerne med at få adgang til anvendelige data omkring dansk bistand, især i forhold til den tematiske, men også den geografiske, fordeling af nødhjælp og udviklingsbistand. Indberetningerne til DAC er dækkende for hele perioden, men kategorierne skifter, og årsberetningerne har i de senere år lagt mere vægt på at fremstille regeringens politik end på at udgøre et

grundlag for diskussioner af, hvordan udviklingsbistanden konkret anvendes. Problemerne vanskeliggør sammenligninger på tværs af år og på tværs af donorlande, især i forhold til at besvare specifikke spørgsmål som f.eks. udviklingen i finansieringen af konfliktforebyggende aktiviteter. Problemerne spiller en ringere rolle i forhold til denne analyses overordnede spørgsmål om sikkerhedspolitikens påvirkning af bistanden, men de udgør et alvorligt problem i forhold til gennemsigtigheden af dansk bistands politik og praksis.

I. Introduktion

Det er en udbredt antagelse, at mange OECD-landes udviklings- og humanitære bistand siden 1990'erne, men især fra 2001 og fremefter, i stigende grad er blevet koblet sammen med landenes sikkerhedspolitiske dagsordener i områder af særlig interesse for donorregeringerne. Forskellige analyser af de internationale tendenser har sandsynliggjort dette. For eksempel er det blevet påvist, at USA's forsvarsministerium i midten af 00'erne stod for 20 % af landets udviklingsbistand,¹ mens 1/3 af OECD-landenes samlede bistand til de 48 lande på organisationens liste over 'skrøbelige stater' i 2009 gik til Irak, Afghanistan og Pakistan.² Imidlertid foreligger der ikke analyser eller dokumentation for, i hvor høj grad – eller på hvilken måde – den internationale tendens gør sig gældende i forhold til Danmark.

Derfor analyserer denne rapport, hvordan dansk udviklings- og humanitær bistand er blevet fordelt siden 1992. Målet er at undersøge, i hvor høj grad bistanden er blevet brugt som instrument i forhold til danske sikkerhedspolitiske interesser. 1992 var året, hvor generalsekretær Boutros Boutros-Ghali lancerede FN's 'Dagsorden for Fred'. Denne dagsorden indvarslede en periode, hvor udviklingsbistand i stigende grad blev opfattet som et middel til at forebygge eller håndtere væbnede konflikter – og dermed til at fremme global sikkerhed – frem for primært at blive opfattet som et middel til at skabe økonomisk vækst. Afsnit 3 i nærværende rapport analyserer, hvordan denne – og senere (sikkerheds-) politiske dagsordener og prioriteter – er slået igennem i de danske udviklingsstrategier fra perioden.

Rapportens afsnit 4 analyserer, om og hvordan ændringer i prioriteterne kommer til udtryk i bistandens fordeling. Vi belyser her primært, hvordan den geografiske fordeling og – i det omfang, det har været muligt – den tematiske fordeling af den danske bistand har udviklet sig i perioden 1992-2009, samt i hvor høj grad de danske prioriteringer falder sammen med andre donorlandes. Der er betydelige problemer med de anvendte data, og det er derfor vanskeligt at komme til fuldstændigt endegyldige konklusioner. De overordnede tendenser skulle der dog ikke herske tvivl om.

¹ Patrick and Brown 2007. Mens den militært formidlede bistand til Irak og Afghanistan formodentlig er midlertidige fænomener, opbygger USA også mere permanente strukturer, såsom deres Afrika Kommando (AFRICOM), hvor militæret har stor indflydelse på brugen af bistand.

² Oxfam 2011

Mens en analyse af den danske bistands effekter ikke indgår i rapportens grundlag, vil vi afslutningsvis berøre den internationale diskussion af, hvilke konsekvenser en sikkerhedsmæssig instrumentalisering af bistand kan have. Rapportens sidste afsnit opsummerer den internationale diskussion af, hvilke konsekvenser det kan have, når bistand bliver brugt som sikkerhedspolitisk instrument.

Formålet med rapporten er således primært at analysere 1) udviklingen i danske udviklingspolitiske prioriteter i forhold til landets sikkerhedspolitiske interesser og 2) ændringer i fordelingen af dansk udviklings- og humanitær bistand siden 1992. Vi håber, at rapporten dermed kan bidrage til en videns-baseret offentlig diskussion af, hvordan Danmarks udviklings- og humanitære bistand bliver brugt og fremover skal fordeles.

2. Metode

Rapportens formål er vanskeligere end som så at operationalisere. Først og fremmest er der spørgsmålet om, hvad det i praksis betyder, at bistanden bruges som et 'instrument'. Her vil vi skelne mellem humanitær bistand og udviklingsbistand, der er underlagt forskellige kriterier for god donorpraksis. For den *humanitære bistands* vedkommende gælder principperne om, at den 1) skal redde liv og afhjælpe lidelse, hvor denne end måtte forekomme, 2) skal være upartisk, dvs. fordeles i overensstemmelse med behov og uden at diskriminere, 3) skal være neutral, dvs. at den ikke må favorisere nogen side i en konflikt, og 4) skal være uafhængig af økonomiske, politiske, militære og andre formål, som aktører i de områder, hvor bistanden implementeres, måtte have.³ Nødhjælpen er derfor i princippet ikke påvirket af politiske dagsordner, men det er kendt problem, at forskellige nødsituationer fremkalder meget forskellige reaktioner fra donorerne, der stadig tilvejebringer den største del af humanitær bistanden. Disse reaktioner er ikke altid bestemt af de umiddelbare behov for hjælp, men snarere af politiske interesser, medieomtale og tilstedeværelsen af nødhjælps- og FN-organisationer.⁴

På *udviklingsbistandens* område har OECD's udviklingskomité (DAC) udviklet kriterier for, hvad der kan medregnes som officiel udviklingsbistand. Disse giver naturligvis en målestok for, hvor grænserne for instrumentalisering går, men som det vil fremgå af det følgende er det ikke helt enkelt at vurdere, hvilke kategorier af bistand der på den ene eller anden måde er defineret af sikkerheds- eller udenrigspolitiske mål i stedet for af modtagernes behov og det overordnede fattigdomskriterium. Dertil kommer, at DAC's kriterier har undergået ændringer i løbet af perioden for at imødekomme regeringernes ønske om i højere grad at kunne yde bistand til programmer, der angår reformer af sikkerhedssektoren (se bilag 2).

De nordiske landes 50 år gamle satsning på at give bistanden en fremtrædende rolle i deres forhold til udlandet kan for eksempel tolkes som en udenrigspolitisk strategi, der giver små lande en legitim stemme i verdenssamfundet. Derudover har valget af partnerlande alle dage være forbundet med politiske dagsordener og interesser. En klart fattigdomsorienteret bistand er således ikke politisk neutral.

³ Principles for Good Humanitarian Donorship, se <http://www.goodhumanitariananddonorship.org/gns/principles-good-practice-ghd/overview.aspx>

⁴ Rye Olsen et al. 2002

Analysen omfatter en gennemgang af de vigtigste forandringer i målsætninger, prioriteringer og tiltag, som de er formuleret i de skiftende regerings udviklingspolitikker. Spørgsmålet er så, i hvilket omfang disse forandringer er slået igennem i bistandens fordeling. Derudover er der det mere teknisk-metodiske spørgsmål om, hvordan fordelingen af bistanden kan analyseres over en årrække, der dækker 1992-2009 (tal for 2010 var endnu ikke fuldt indberettet ved udgangen af 2011, hvor analysen afsluttedes). Her har vi anvendt data fra Udenrigsministeriet, der er taget dels fra Danidas årsrapporter, dels fra OECD/DAC's database, der er baseret på indberetninger fra donorlandene.

Bilag 1 giver en mere detaljeret redegørelse for databaserne og de problemer, der er forbundet med brugen af data fra årsberetninger og DAC, ikke mindst når vi forsøger at lave en sammenligning af data over en længere årrække. For at reducere usikkerhederne og øge sammenligneligheden af forskellige data har vi valgt at operere med top 10-liste for lande, der har modtaget bistand, som det fremgår af nedenstående gennemgang. Selv om der således er betydelig usikkerhed omkring data for bistandens fordeling, og særligt omkring dens historiske udvikling, er det vores samlede vurdering, at analysen giver et tilstrækkelig klart billede af den sikkerhedspolitiske påvirkning af dansk bistand.

De spørgsmål, vi stiller til datamaterialet, er dels

1. hvilke dele af den danske DAC-bistand, der tematisk kan defineres som relateret direkte eller indirekte til indgriben i væbnede konflikter, dels
2. i hvor høj grad bistanden er geografisk relateret til indgriben i væbnede konflikter i områder, der a) har haft dansk militær tilstedeværelse, b) på anden måde har haft sikkerhedspolitisk interesse og c) ikke i forvejen har været faste programsamarbejdslande.

Geografisk fordeling af udviklingsbistanden

I forsøget på at vurdere, i hvor høj grad udviklingsbistanden anvendes til sikkerhedspolitiske formål, er bistandens fordeling på lande blevet analyseret i perioden 1992 til 2009. Der er anvendt data for årlige udbetalinger, dels for at opgøre hvilke 10 lande, der er de største modtagere af dansk bilateral udviklingsbistand i de enkelte år, dels for at vurdere dansk bilateral bistand i sammenligning med international bistand til 12 udvalgte lande, som har haft international sikkerhedspolitisk bevågenhed i perioden.

Listen over de 10 største bidragsmodtagere anvendes, fordi den siger noget om hovedprioriteringerne i dansk udviklingsbistand. Figurerer et land på denne liste, tolkes det i nærværende analyse som udtryk for, at landets situation af den ene eller anden årsag opfattes som væsentlig i en dansk politisk sammenhæng. Sammenholdes listen med den offentlige debat og Udenrigsministeriets publikationer angående de enkelte lande på listen, bliver det tydeligere, hvilke prioriteringer der vægtes i allokeringen af bistanden.

Den næste del af analysen af den geografiske fordeling af dansk bilateral bistand fokuserer på 12 udvalgte lande, som alle i dele af eller i hele perioden 1992-2009 har været af sikkerhedspolitisk interesse. Geografisk er de 12 lande fordelt på Vestafrika (Elfenbenskysten, Sierra Leone, Liberia og Nigeria), Afrikas Horn m.v. (Etiopien, Kenya, Somalia, Sudan og Yemen) og det 'sydvestlige' Asien (Irak, Afghanistan og Pakistan). I et internationalt sikkerhedspolitisk perspektiv har disse lande til stadighed været genstand for opmærksomhed, om end fokus for den første gruppe landes vedkommende især har været på regional sikkerhed. I et dansk sikkerhedspolitisk perspektiv er disse lande interessante i tre sammenhænge: (i) Det civile-militære samarbejde i forbindelse med deployering af dansk militær, (ii) international terrorisme og (iii) regionalt destabiliserende konflikter. Andre lande kunne være medtaget i analysen, men de 12 lande forekommer tilstrækkeligt dækkende til, at det er muligt at vurdere, i hvor høj grad dansk bistand er præget af sikkerhedspolitiske hensyn sammenlignet med andre donorlandes bistand, og hvordan udviklingen i allokeringen af bistanden har fundet sted. Bortset fra Kenya og delvist Etiopien og Nigeria har ingen af de 12 lande historisk set været væsentlige modtagere af dansk bistand. Kenya var tilbage i 1960'erne én af de 4 store hovedmodtagere af dansk bistand og har været på top 10-listen over modtagere de fleste af årene 1992-2009. Når Kenya ikke blot kan ses i et fattigdomsbekæmpende perspektiv skyldes det terroranslagene i landet, de urolige nordlige egne og de etniske uroligheder i kølvandet på præsidentvalget i 2007.

Geografisk fordeling af humanitær bistand

For at få en idé om, i hvor høj grad dansk humanitær bistand har været/er påvirket af sikkerhedspolitiske interesser, har vi valgt

1. at opstille en top 10-liste over de lande og regioner, der har modtaget bilaterale humanitære bidrag fra Danmark for hvert år, og
2. at sammenligne de danske top 10-lister med en tilsvarende opgørelse over top 10-lande i FN's samlede appeller (CAP) på basis af en formodning om, at FN-

appellerne til en vis grad⁵ afspejler de opgjorte behov i de forskellige katastrofeområder/lande

Ved at arbejde med ranglister i stedet for absolutte tal undgår vi de problemer, der er forbundet med ikke at have beløbene angivet i faste priser. Det giver selvfølgelig nogle problemer i forhold til sammenlignelighed, da rangordningen på listen kan skjule store forskelle i de nødlidende befolkningers størrelser samt i, i hvor høj grad bidrag er slået sammen i kategorier, som fx Balkan eller Vestafrika. Rangordningen kan dække over ret forskellige størrelser af bidrag, afhængigt af om de højest prioriterede nødområder sluger uforholdsmæssigt mange midler. Ikke desto mindre viser det sig, at fx 5.-prioriteter typisk ligger på omkring 30-35 mio. DKK, mens 10.-prioriteter typisk ligger på mellem 10 og 20 mio. DKK.

Opgørelsen rummer imidlertid enkelte komplikationer. Top 10-listen over de lande/regioner, der har modtaget danske nødhjælpsmidler, fortæller kun om bilaterale overførsler. Den fortæller ikke om, hvordan bidrag, der er givet direkte til internationale og ikke-statslige hjælpeorganisationer (ngo'er), er blevet brugt, eller om i hvor høj grad disse har været øremærket til brug i definerede lande/regioner.

Top 10-opgørelsen over dansk, bilateral humanitær bistand er baseret på flere forskellige datasæt, idet 1992-2001 er taget fra Danidas årsrapporter, 2002-2004 fra de data, som årsopgørelserne normalt havde været baseret på,⁶ mens 2005-2009 er fra DAC's statistiske oversigter (DAC 2A).

⁵ CAP – Concerted Appeals Process – er blandt andet blevet kritiseret for en vis inkonsistens fra land til land, stor ujævnhed i, hvilke organisationer der er inkluderet i processen, og frem for alt manglende prioritering mellem mere og mindre vigtige projekter (Porter 2002). En del af disse problemer forventer vi bliver udlignet, når vi bruger rangordener frem for absolutte tal.

⁶ Fra 2002 offentliggøres bilateral humanitær bistand ikke længere i Danidas årsrapporter

3. Analyse af politiske prioriteter og strategier 1992-2011

Overordnet for den danske udviklingsbistand gælder loven om internationalt udviklings samarbejde fra 1971, der fastslår, at Danmark skal støtte samarbejdslandenes regeringer i deres bestræbelser på at "opnå økonomisk vækst for derigennem at sikre social fremgang og politisk uafhængighed".⁷ Mens det overordnede fokus på økonomisk vækst groft sagt er blevet omdefineret til et mål om fattigdoms-bekæmpelse, kan man for perioden 1992-2011 sige, at beslutningstagerne i stigende grad har betragtet dansk udviklingsbistand som et blødt sikkerhedsinstrument. Dette ses allerede i 1990'erne, hvor udviklingsbistand beskrives som et middel i konfliktforebyggelse og -håndtering i den globale sikkerheds interesse. Men tendensen får en radikal drejning i kølvandet på 9/11 2001, hvor de udenrigs- og sikkerhedspolitiske prioriteter bliver præget af kampen mod terror og militært støttede indsatser for stabilitet og sikkerhed.

I begyndelsen af perioden var udviklingsbistandens prioriteter defineret i Danidas handlingsplan fra 1989. Planen sætter 1 % af BNP som mål for bistanden, der skal integrere køn, miljø og respekt for menneskerettigheder som tværgående hensyn i både udviklings- og humanitær bistand. Demokrati blev tilføjet som tværgående hensyn i 1994, og en særlig 'demokratifond' blev etableret for at støtte demokratisering og menneskerettigheder i samarbejdslande.⁸ Med den kolde krigs afslutning ændredes den geopolitiske horisont, flere væbnede konflikter fandt deres afslutning, mens nye konflikter og komplekse humanitære katastrofer prægede dagsordenen og fik nødhjælpsbudgetterne til at eksplodere. I Danmarks tilfælde steg nødhjælpen fra ca. 400 mio. DKK i 1990 til næsten 1 milliard DKK i 1992. I samme periode steg udgifterne til asylansøgere således at de i 1993 udgjorde 6% af den officielle bistand. Det gav anledning til bekymring for, at bistanden i stigende grad ville blive anvendt andre steder end i udviklingslandene.⁹

Som det kom til udtryk i Boutros-Ghalis 'Dagsorden for Fred' i 1992, gav den kolde krigs afslutning tro på en ny og mere retfærdig verdensorden med en styrket rolle for FN i forhold til væbnede konflikter og humanitære katastrofer. Denne tendens slog hurtigt igennem i Danmark. I en debat om FN i Folketinget i oktober 1993 beslut-

⁷ Bekendtgørelse af Lov om internationalt udviklingssamarbejde, 1971

⁸ Bach et al. 2008: 395

⁹ Fischer 1997: 109

tede tinget, at regeringen skulle arbejde for dansk støtte til forebyggelse og håndtering af kriser og for internationale fredsmissioner, der skulle integrere militære indsatser, nødhjælp, genopbygning, valgbistand og overvågning af menneskerettigheder.¹⁰

I sin nye udviklingsstrategi fra 1994, Strategi 2000, introducerede regeringen derfor 'aktiv multi-lateralisme' som begreb og strategi og pegede på, at udviklingssamarbejdet skulle ses i et bredere udenrigspolitisk perspektiv.¹¹ Et Internationalt Humanitært Beredskab etableredes for at sikre rekrutteringen af civilt dansk personale til internationale missioner, og 'demokratipakken' skulle støtte valg, men også opbygningen af retssamfund, inklusive støtte til polititræning. For nødhjælpens vedkommende ville regeringen med Strategi 2000 bidrage til en større sammenhæng mellem den kortsigtede nødhjælp og udviklingsbistanden.

Som opfølgning på FN's miljøkonference i Rio i 1992, og som reaktion på debatter om at overflytte ressourcer fra forsvarsbudgettet til initiativer, der skulle målrettes 'bløde' trusler i form af miljødelæggelser og interne konflikter¹², oprettede regeringen en 'Miljø- og katastroferamme' hvortil der skulle afsættes 0,5 % af BNP udover den 1 %, der var afsat til udviklingsbistand. På 'katastrofe'-siden gik de fleste midler til hjælp til flygtninge og asylsøgere, der siden 1990 ellers var blevet støttet over udviklingsbistanden.¹³ Fra 1998 ændrede rammen navn til Miljø-, freds- og stabilitetsrammen (MIFRESTA) og skulle bl.a. bruges til forskellige former for genopbygning, stabilisering og konfliktforebyggelse som ikke kunne finansieres over DAC-midlerne.¹⁴ Som det fremgår af årsrapporterne 1996-1999, opfattedes udviklingsbistanden dog stadig klart som et middel til forebyggelse og håndtering af konflikter med det argument, at bæredygtig udvikling forudsætter fred og stabilitet.

I løbet af 1990'erne blev internationalt og dansk udviklingssamarbejde og genopbygningsindsatser i stigende grad præget af et ønske om at samarbejdslandene indførte omfattende politiske, økonomiske og administrative reformer som betingelse for fortsat bistand. Udviklingssamarbejdet skulle sigte mod at ændre samfund i deres helhed som Verdensbankens vicepræsident argumenterede for i 1998.¹⁵ Med denne

¹⁰ Danida 1993

¹¹ Danida 1994

¹² Fischer 1997

¹³ Det beløb, der årligt bliver indberettet som officiel bistand til DAC, inkluderede fra 1990 udgifter til støtte af flygtninge og asylsøgere fra udviklingslande gennem deres første år i Danmark, men overførtes i 1992-2000 til miljø- og katastroferammen.

¹⁴ Udenrigsministeriet 2000: 97

¹⁵ Stiglitz 1998

'radikalisering'¹⁶ af bistanden gjorde han op med Bankens relativt snævre økonomiske dagsorden fra 1980'ernes strukturtilpasning. Det nye fokus på *good governance* (der optræder i Danidas årsrapporter fra 1998) og reformvillige *good performers* havde til gengæld en tendens til at udelukke *poor performers* fra bistandssamarbejde som det i Danmarks tilfælde skete med Kenya og senere med Malawi, Eritrea og Zimbabwe i 2001 og Ægypten i 2003.

I overensstemmelse med denne tendens fremhævede den nye udviklingsstrategi fra 2000 (Partnerskab 2000) igen demokrati, ikke bare som mål i sig selv, men fordi demokrati antages at understøtte både fattigdomsbekæmpelse og konfliktforebyggelse.¹⁷ Støtte til civilsamfund som kilde til demokratisering og forandring i regeringsførelse styrkedes også, og strategien bekræftede, at konfliktforebyggelse og -håndtering skulle være en integreret del af bistanden og af udenrigspolitikken generelt. Strategien introducerede tilmed et nyt element i form af reformer af politi og militær, om nødvendigt (dvs. hvis formålene gik ud over DAC's kriterier for bistand) finansieret over MIFRESTA-rammen. Som udtryk for viljen til at integrere de militære indsatser med blandt andet nødhjælpsoperationer omfattede forsvarsaftalen for 2000-2004 styrkelse af militærets kapacitet til at støtte humanitære operationer, hvilket klart er indføjet under indtryk af Kosovo-krisen.¹⁸

9/11 2001 satte aftryk både i Danmarks overordnede udenrigspolitik og i forhold til udviklingsbistanden, der med tiltrædelsen af en ny regering i 2001 blev økonomisk og politisk nedprioriteret. Også MIFRESTA blev nedlagt, og dele af udgifterne til flygtningemodtagelse i Danmark blev ført tilbage til udviklingsbudgettet. I strategien for 2004-2008 blev udviklingspolitikken en integreret del af ikke kun udenrigspolitikken, men også af dansk sikkerhedspolitik.¹⁹ Fattigdomsbekæmpelse skulle fortsat være omdrejningspunkt for bistanden, men stabilitet, sikkerhed, og antiradikalisering var de gennemgående argumenter og mål for de fem prioriteter (1) menneskerettigheder, demokratisering & god regeringsførelse; 2) stabilitet, sikkerhed og kampen mod terrorisme; 3) flygtninge, nødhjælp og nærområder; 4) miljø og 5) social og økonomisk udvikling.

Samtidig koncentrerede regeringen den langsigtede bistand på færre samarbejdslande (blandt andet med manglende reformvillighed som argument) for at frigøre midler og

¹⁶ Duffield 2001

¹⁷ Danidas Årsberetning 2000; Danida 2000.

¹⁸ Forsvarsministeriet 2000

¹⁹ Udenrigsministeriet 2003a, s.1

øge fleksibiliteten i bistanden, hvilket ville give regeringen mulighed for at disponere over relativt store beløb til 'akutte kriseområder'.²⁰ De tre første prioriteter åbnede op for særlig støtte til mellemindkomstlande, først og fremmest i Mellemøsten og den arabiske verden. Flygtningetemaets høje prioritet afspejlede dels, at flygtninge og migranter blev betragtet som en sikkerhedsrisiko, dels, at også indenrigspolitikken fik større direkte indflydelse på udviklingspolitikken. Strategien udmøntede sig i nye initiativer såsom nærområdestrategien – støtte til flygtninge og internt fordrevne tæt på konfliktområderne – og strategien for samtænkning af militære og civile indsatser, der blev skrevet ind i Forsvarsforliget for 2004-2009.

I 2003 introduceredes også begrebet 'skrøbelige stater' om områder, der er særligt udsatte for fundamentalisme og radikalisering. Begrebet blev bl.a. brugt som argument for støtten til indsatser i Irak og Afghanistan.²¹ Også på dette område fulgte Danmark en international tendens, der blandt andet udsprang af 1990'ernes øgede fokus på reformvillige samarbejdslande og den følgende marginalisering af de øvrige fattige lande fra internationalt udviklingssamarbejde. Det var (nogle af) disse lande, der efter 9/11 vendte tilbage til den internationale dagsorden som 'skrøbelige stater'. I 2003 blev Danmarks tilbageværende 15 partnere alle betegnet som gode 'performere'.²² Med regeringens globaliseringsanalyse fra 2006 understreges det, at svage eller fejlslagne stater, der ikke er i stand til at håndtere globaliseringens udfordringer, påvirker truselsbilledet for resten af verden. Derfor blev en øget, integreret (civil-militær) indsats især i Afrika betragtet som sandsynlig. Fra 2007 taler de årligt opdaterede strategier for udviklingsbistanden om at opprioritere indsatsen i 'skrøbelige stater', men en egentlig politik for sådanne indsatser kommer først i 2010. I 2010 får 7 af disse (Zimbabwe, Sudan, Somalia, Etiopien, Pakistan, Det Palæstinensiske Selvstyre og Burma) status af partnerlande/områder. Der afsættes udviklingsmidler til dem på budgettet, ligesom der på forhånd afsættes humanitære midler til at afhjælpe de 'permanente humanitære kriser' i disse lande.²³ De danske ngo'er får adgang til humanitære rammebevillinger, der bindes til indsatser i de seks lande samt Afghanistan.

Endelig etablerer regeringen med Forsvarsforliget 2010-2014 en 'Global ramme' med midler fra udenrigsministerie-, forsvars- og udviklingsbudgetterne, der (atter) gør det muligt at støtte stabiliseringsindsatser og -projekter uafhængigt af, om de lever op til DAC's kriterier for udviklingsbistand eller ej. I Udenrigsministeriet oprettes samti-

²⁰ Ibid. s.13

²¹ Udenrigsministeriet 2003b.

²² Stauer 2003

²³ Udenrigsministeriet 2010

dig et særligt 'stabiliseringskontor', der skal administrere globalrammen og forbedre samtænkningen af militære og civile indsatser i forbindelse med stabiliseringsopgaver i Afrika og Afghanistan/Pakistan.²⁴

Opsummerende kan vi på basis af de forskellige politikker og strategier sige, at:

- udviklingsbistanden i hele perioden ses som et middel til at fremme en samfundsmodel baseret på liberalt demokrati, lighed mellem kønnene og større hensyn til miljøet²⁵
- mens udviklingsbistanden både i 90'erne og 00'erne ses som en integreret del af udenrigspolitikken, bliver den efter 2001 desuden eksplicit gjort til en del af Danmarks sikkerhedspolitik og i stigende grad til et middel til at fremme dansk sikkerhed
- der er en vis parallel mellem 90'erne og 00'erne, dels i forhold til at udviklingsbistanden bliver opfattet som et middel til at forebygge og håndtere væbnede konflikter, dels i form af viljen til at udvikle tættere forbindelser mellem militære, humanitære, udviklingsmæssige og diplomatiske indsatser i forbindelse med internationale operationer
- bekæmpelse af terror og radikaliserings indtager en central plads i udviklingsstrategierne efter 2001, mens forbindelserne mellem udviklingsmæssige, diplomatiske og militære aktiviteter i højere grad bliver institutionaliseret i 00'erne. Der er især en stor forskel på karakteren af de internationale indsatser, som Danmark bidrager til militært, hvor 00'erne er præget af indsættelsen af egentlige kamptropper i aktiv oprørsbekæmpelse.

Spørgsmålet er så, hvordan denne udvikling i politikken og strategien for dansk bistand er kommet til udtryk i fordelingen af de danske bistandsmidler?

²⁴ Ibid

²⁵ I strategien fra 2008 tales der fx om, at bistanden skal være med til at fremme 'danske værdier og interesser' (UM 2008)

4. Analyse af udviklings- og humanitærbistandens fordeling 1992-2009

Dette afsnit vil dels se på den *tematiske* fordeling af dansk bistand, dels på den geografiske fordeling fra 1992-2009 af både den danske bilaterale udviklingsbistand og den bilaterale humanitære bistand. Som nævnt i metodeafsnittet baserer analysen sig først og fremmest på en rangordning af de ti største modtagerlande eller områder.

Den tematiske fordeling af dansk udviklingsbistand

I de senere år er der i afrapporteringen af udviklingsbistanden i stigende omfang udviklet kategorier, der omfatter bistandens anvendelse på forskellige aspekter af sikkerhed og konfliktforebyggelse. Ideelt set skulle disse kategorier kunne afklare, i hvor høj grad bistanden i stigende eller faldende omfang anvendes på bestemte formål på tværs af landefordelingen af bistanden. Som det er gennemgået i bilag 1 om dataproblemer, er der imidlertid store problemer ved en anvendelse af kategorierne som grundlag for en analyse af den tematiske fordeling af dansk bistand. Ikke desto mindre skal dette afsnit forsøge at komme med nogle forsigtige observationer på området.

I opgørelsen af sektorfordelingen af den bilaterale bistand indførte Danidas Årsberetning 2005 en ny kategori ved navn "Konfliktforebyggelse og -løsning, fred og stabilitet". Tabel 1 giver et overblik over udviklingen i finansieringen af aktiviteter opgjort under denne kategori.

Tabel 1. Konfliktforebyggelse og -løsning, fred og stabilitet, i mio. DKK og i % af bilateral bistand

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Mio. kr.	0	43,25	69,27	135,26	142,98/163,4	149,6	306,4
%	0	0,6	0,9	1,6	1,7/1,9	1,7	3,2

Blot baseret på disse tal, og uden at gå ind i hvilke aktiviteter kategorien kan tænkes at omfatte, kan det konstateres, at selv når beløbet er størst, er den andel af den samlede bilaterale bistand, der anvendes på aktiviteter inden for kategorien, ganske lille. Mest markant er stigningstakten i beløbene, der afrapporteres. Selv om tallene før og efter

2008 er svært sammenlignelige, er der næppe tvivl om, at beløbene er stigende – også som andel af den samlede bistand.

Under forbehold for, at denne kategori faktisk afspejler i hvor høj grad sikkerhedspolitik påvirker anvendelsen af den bilaterale bistand, kan det konkluderes, at den sikkerhedspolitiske påvirkning af bistanden er begrænset, men stærkt stigende over de seneste år.

En række andre kategorier kan i større eller mindre grad tænkes at afspejle sikkerhedspolitisk relaterede aktiviteter. Disse kategorier omfatter “Multilateral regional og overgangsbistand” (anvendt 1999-2008), “Genopbygningsbistand” (oprettet i 2000), “Forsvaret og politiet” (oprettet i 2001) og “Indsatser vedr. stabilitet og sikkerhed” (oprettet i 2004). Beløbene i disse kategorier svinger noget, men er generelt af mindre omfang. Den klareste konklusion, der kan drages på basis af disse kategorier, er, at de er blevet oprettet i 2000’erne og således afspejler et stigende behov for at afrapportere aktiviteter, som kun vanskeligt kan opgøres i de gængse kategorier.

Den geografiske fordeling af dansk udviklingsbistand

Listen over de 10 lande, der hvert år modtager mest dansk bilateral bistand (se bilag 3), viser først og fremmest en forbløffende kontinuitet i hovedmodtagerlandene. Tanzania topper listen i 15 ud af de 18 år, og kun 11 lande optræder i top 5, hvoraf to kun én gang kommer med. I hele perioden optræder Tanzania, Uganda og Mozambique meget højt på listen. Indien ligger højt i 1990’erne, men forsvinder helt ud af top 10-listen i 1999 i forbindelse med atomprøvesprængningerne. Bangladesh ligger også højt frem til 2006, hvor landet glider ud af listen. Ghana og Vietnam kommer først på listen i henholdsvis 1995 og 1996, og de har efterfølgende placeringer mellem 2.- og 7.-pladsen. De to sidste lande, der optræder flere gange i top 5, er Nigeria og Egypten. Nigeria skyder op på en 2.-plads i både 2006 og 2007 og en 4.-plads i 2008, men optræder ellers ikke på top 10-listen. Dette må ses i sammenhæng med den internationale gældseftergivelse til landet, som Danmark også bidrog til. Egypten ligger pænt på top 10-listen gennem 1990’erne, forsvinder i 2001, men kommer tilbage i 2003. Denne udvikling hænger sammen med beslutningen i 2003 om at udfase bistanden til Egypten som følge af manglende reformer.

I en sikkerhedspolitisk sammenhæng er der 3 lande/områder på top 10-listen, der er interessante. Sydafrika optræder på listen i perioden 1996-1998 og opnår en 5.-plads i 1997. Det vestlige Balkan kniber sig ind på listen i 2001 og 2002 (med henholdsvis

en 9.- og 8.-plads), mens Afghanistan ligger på en 8.- og 5.-plads i henholdsvis 2008 og 2009. Det skal dog understreges, at tallene inkluderer humanitær bistand, hvilket er en væsentlig årsag til at det vestlige Balkan kommer med på top 10-listen.

Støtten til Sydafrika blev beskrevet som overgangsbistand, fordi landet var for rigt til at være kvalificeret som modtagerland for dansk bistand. Danmark havde i mange år støttet ANC og kampen mod apartheid over den såkaldte apartheidbevilling, og den blev i 1994 afløst af overgangsbistand. Et element i denne beslutning var utvivlsomt behovet for at støtte en fredelig overgang til demokrati. Det dybt ulige sydafrikanske samfund var på ingen måde garanteret en fredelig udvikling, og da det samtidig havde afgørende betydning for nabolandene og for den generelle udvikling i det sydlige Afrika, var der en vis sikkerhedspolitisk logik i at yde udviklingsbistand til et land, som generelt var for rigt til det. Det skal dog også understreges, at der var andre væsentlige faktorer, der påvirkede beslutningen. Dansk erhvervsliv var interesseret i at komme ind på det sydafrikanske marked, og væsentlige ngo'er, fagbevægelsen og bestemte politikere havde involveret sig kraftigt i Sydafrika.

Bistanden til det vestlige Balkan (Kosovo, Albanien, Serbien/Montenegro og Makedonien) tog sit udgangspunkt i dels en flerårig støtte til Albanien gennem 1990'erne, dels i Kosovo-krisen i 1999. Der var tale om humanitær bistand og støtte til genopbygning, især med fokus på Kosovo, og der blev lagt vægt på "at opnå en synergieffekt mellem den militære og den civile danske indsats."²⁶ Bistanden, der fra starten havde et kortvarigt perspektiv, blev afsluttet i 2003. Den længerevarende støtte til Albanien koncentrerede sig om at sikre overgangen til demokrati ved at styrke de demokratiske institutioner. Det sikkerhedspolitiske perspektiv på bistanden er tydeligt, men det må samtidig konstateres, at støtten til det vestlige Balkan aldrig fik et omfang, så den udgjorde en dominerende eller blot væsentlig andel af den samlede danske udviklingsbistand.

Afghanistan blev allerede i 2002 den største modtager af overgangsbistand efter det vestlige Balkan. I anden halvdel af 1990'erne lå bistanden til Afghanistan ganske stabilt på ca. 20 mio. DKK om året, helt overvejende kanaliseret som ngo-bistand. Men i 2002 blev denne bistand tredoblet, og den humanitære bistand blev øget markant. Støtten til Afghanistan steg derefter år for år, og i 2008 – året, hvor Afghanistan kom med på top 10-listen – behandles landet for første gang separat i landegennemgangen i Danidas Årsrapport, selv om Afghanistan ikke var udnævnt til et programsamarbejdsland.

²⁶ Danidas årsberetning 2002: 68

Om end skiftende udviklingsministre har beskrevet bistanden til Afghanistan som fattigdomsorienteret, er det sikkerhedspolitiske perspektiv ikke til at tage fejl af. I en kronik i Berlingske Tidende d. 10. marts 2004 skrev daværende udenrigsminister, Per Stig Møller, og forsvarsminister, Svend Aage Jensby, følgende i relation til Danmarks indsats i Irak, Afghanistan og det vestlige Balkan:

“Samtidig med at Danmark har øget sit internationale militære engagement, skal vi sikre, at stabilitet tager over, hvor kaos råder. At fremgang sætter ind, hvor fattigdom truer. Og at demokratiet rejser sig, hvor diktaturet falder. Derfor styrker regeringen nu samspillet mellem Danmarks civile og militære internationale indsatser.” (Møller og Jensby 2003)

Ud over den grundlæggende kontinuitet af nogle få, fattige hovedmodtagerlande viser gennemgangen af top 10-listen over hovedmodtagere af dansk bilateral bistand i perioden 1992-2009,

- at der i 1990'erne er en vis om end begrænset prioritering af sikkerhedspolitiske hensyn i forbindelse med overgangsbistanden til Sydafrika,
- at Kosovo-krisen afstedkommer et forsøg på at skabe synergi mellem civile og militære indsatser, men at udviklingsbistanden kun relativt kortvarigt spiller en rolle,
- at Afghanistan-indsatsen er udtryk for sikkerhedspolitikens voksende indflydelse på udviklingsbistanden i form af en mere langvarig sam-allokering og begyndende samtænkning af dele af de civile og militære indsatser,²⁷ og
- at sikkerhedspolitikken på intet tidspunkt kommer til at dominere udviklingsbistanden for så vidt som 8-9 lande på top 10-listen konsekvent udgøres af fattige udviklingslande med marginal sikkerhedspolitisk interesse.

Udviklingsbistanden til 12 sikkerhedspolitisk interessante lande

Som beskrevet i metodeafsnittet vil vi sammenligne den danske bistand med den samlede OECD/DAC- bistand til 12 lande, som vi antager har en vis sikkerhedspolitisk interesse (Elfenbenskysten, Sierra Leone, Liberia, Nigeria, Etiopien, Kenya, Somalia, Sudan, Yemen, samt Irak, Afghanistan og Pakistan). Af bilag 4 fremgår det, at mellem 13 og 30 % af den samlede internationale, DAC-registrerede udviklingsbistand er gået til disse 12 lande. 2005-2007 er en særlig periode, fordi såvel Irak som

²⁷ Se Stepputat (2009) og Schmidt (2009), der viser, at de danske militære og civile indsatser langt hen ad vejen udvikles og implementeres parallelt, hvis man ser bort fra Helmand, hvor der fra 2008 udvikles en mere strategisk tilgang til samtænkning af bistand og militære indsatser.

Nigeria får eftergivet meget store mængder gæld i disse år, hvilket skaber betydelige udsving. I begyndelsen af 1990'erne modtager de 12 lande 20-25 % af bistanden, hvilket falder til 13-18 % i anden halvdel af tiåret. I 2001 stiger procenten til 23 og ligger de sidste år af 2000'erne på ca. 30. Ser man på de enkelte lande er der betragtelige udsving fra år til år, men på nær Somalia, Yemen og Elfenbenskysten modtager samtlige lande mere bistand i faste priser i årene 2007-2009 end i årene 1992-1994. Forskellene er dog markante: Kenya modtager 30 % mere bistand, mens bistanden til Irak er 28-doblet.

To konklusioner synes væsentlige i forhold til den internationale bistand til de 12 udvalgte lande:

For det første er der igennem hele perioden andre hensyn end fattigdomsbekæmpelse på spil. I 1994 modtager de 12 lande 24 % af den samlede bistand, og det kan ikke forklares med disse landes andel af verdens fattigdom. Elfenbenskysten (US\$ 2,3 mia.), Etiopien (US\$ 1,5 mia.) og Pakistan (US\$ 2,1 mia.) er de tre største modtagere det år, hvilket ikke kan forklares med eksplicitte sikkerhedspolitiske hensyn, men nok med visse geopolitiske interesser. Den internationale udviklingsbistand allokeres således generelt i betydeligt omfang ud fra andre hensyn end fattigdomsbekæmpelse.

For det andet prioriteres de 12 lande tydeligvis stærkere i 2000'erne end i 1990'erne. Det stemmer pænt overens med den stigende donorinteresse i 'skrøbelige stater' og i global terrorisme. Samlet set for årene 2007-2009 består top 5-listen for gruppen af 12 lande af Irak, Afghanistan, Etiopien, Sudan og Pakistan, nævnt efter bistandens størrelse. Det afspejler ganske godt donorlandenes sikkerhedspolitiske bekymringer.

Sammenligner vi nu med den danske bilaterale bistand til de 12 lande (bilag 5), viser det sig for det første, at andelen af den samlede danske bistand, der kanaliseres til disse lande, er væsentligt lavere end gennemsnittet for DAC-donorerne. Andelen svinger mellem 1 og 12 %, selv når de særlige år 2005-2007 medtages. Tager man ydermere bevillingerne til Kenya ud af regnestykket ud fra den betragtning, at de har en lang fattigdomsorienteret historie, viser det sig, at andelen svinger mellem 0,2 % (2001) og 3,3 % (1993) i perioden 1992-2004. Særligt for denne periode, men generelt for alle årene, kan det konstateres, at sikkerheds- og geopolitiske hensyn i langt mindre grad har påvirket allokeringen af dansk bilateral bistand til de 12 lande end det gør sig gældende for gennemsnittet af DAC-donorerne.

For det andet kan det konstateres, at allokeringen af dansk bistand til de 12 lande er voldsomt stigende fra 2005. Fra 2004 til 2006 stiger de 12 landes andel af den samlede bistand fra 2,8 % til 12,0 % og, hvis Kenya udelades, fra 1,4 % til 9,8 %. Bistanden til Nigeria er de første år af 00'erne stort set ikke-eksisterende, men stiger derefter voldsomt, hvilket kun kan forklares med den internationale gældseftergivelse for Nigerias vedkommende. At bistanden til Nigeria stiger fra en tilbagebetaling på US\$ 1,36 mio. i 2004 til en støtte på US\$ 100,5 mio. i 2006²⁸ har næppe sikkerhedspolitiske bevæggrunde. Det samme kan til gengæld ikke siges om gældseftergivelsen for Iraks vedkommende i samme periode. Det synes derfor relevant at trække Kenya og Nigeria ud og vurdere stigningen i andelen af dansk bistand til de øvrige 10 lande. I 2004 er denne andel 1,4 %, mens den i 2006 er steget til 5,4 %. De efterfølgende år ligger den på 6,3 % i 2007 og 2008 og på 7,2 % i 2009. I lyset af, at de 10 lande har modtaget omkring 1 % af dansk bilateral bistand i perioden 1994-2004, må stigningen i de senere år tolkes som en markant reallokering af bistanden.

Sammenfattende for denne gennemgang af den geografiske allokering af dansk bilateral udviklingsbistand i perioden 1992-2009 kan der peges på følgende:

- Den danske bistand er gennem hele perioden helt overvejende fokuseret på fattige lande, som kun marginalt påkalder sig sikkerhedspolitisk interesse. Absolut kan det konstateres på basis af top 10-listen over modtagere af dansk bistand, hvor 8-9 lande hvert år tilhører gruppen af lande, der ikke er sikkerhedspolitisk interessante. Relativt kan det konstateres, at andelen af dansk bistand, der allokeres til lande der er sikkerhedspolitisk interessante, er markant mindre end den tilsvarende andel af OECD-landenes samlede bistand.
- Den sikkerhedspolitiske påvirkning af dansk bistand begynder så småt med overgangsbistanden til Sydafrika fra 1994. Den forstærkes med forsøget på at koordinere de relativt kortvarige civile og militære indsatser i det vestlige Balkan efter Kosovo-krisen i 1999. Og den bliver i nogen grad institutionaliseret med sam-allokering og voksende samtænkning af de civile og militære indsatser i Helmand i anden halvdel af 00'erne. At en voksende andel af udviklingsbistanden går til Afghanistan skyldes til dels presset for at supplere den militære indsats med generel udvikling i landet. Resultatet er overordnet set en tendens til i stigende grad at betragte udviklingsbistanden som et middel i sikkerhedspolitikken.
- Prioriteringsmæssigt finder der også en udvikling sted. Den kommer til udtryk i den ændrede allokering af udviklingsbistanden, som fra 2005 i stigende grad

²⁸ DAC har ikke modtaget oplysninger for 2005

målrettes lande af sikkerhedspolitisk interesse. Det er stadig en begrænset andel af den samlede bistand, der allokeres til disse lande, men skiftet er på egne præmisser markant. Et nyt hensyn er tydeligvis begyndt at påvirke allokeringen af dansk bilateral udviklingsbistand.

Den geografiske fordeling af dansk humanitær bistand

I perioden 1992 til 2009 har Danmark ydet humanitær bistand multilateralt gennem internationale organisationer og bilateralt primært gennem danske ngo'er. Som det fremgår af bilag 6, har der ikke været en entydig tendens gennem perioden, hverken relativt eller absolut. Dette var ellers en bekymring, der prægede det danske udviklingsmiljø i begyndelsen af 1990'erne, hvor det så ud til at nødhjælpen – der modsat udviklingsbistanden anses for at være kortsigtet symptombehandling – ville tage en stadig større del af den samlede bistand. I det omfang de danske indberetninger til DAC har været fyldestgørende fremgår det, at der sket en absolut stigning i humanitær bistand over perioden, dog med store udsving undervejs. Nødhjælpen topper i 1992, 1996 og 1999-2001 i forbindelse med krigen på Balkan og holder sig konstant på et højere niveau fra 2005 og fremefter, ikke mindst på grund af de øgede bidrag til flygtninge i 'nærområderne'. Relativt set udgør den humanitære bistand ikke en større del af den samlede bistand, men det skyldes at bistanden absolut set er steget, bortset fra perioden 2002-2004, hvor nedskæringer gjorde sig gældende.

Ser vi på, hvordan den bilaterale humanitære bistand er fordelt geografisk i perioden, tegner der sig et tydeligt billede i forhold til, hvilke områder der optræder på top 10-listen (bilag 7). På den ene side er der de relativt kortvarige engagementer af nødhjælp, enten i forbindelse med naturkatastrofer som ved oversvømmelserne i Mozambique (2002) og tsunamien i det Indiske Ocean (Indonesien 2005), eller i forbindelse med afslutningen på relativt højt profilerede krige, hvor FN har haft større operationer, som i Cambodja (1992-94), Mozambique (1992-95) og Øst-timor i (1999-2001).

Heroverfor finder vi de semipermanente kriseområder, som først og fremmest omfatter:

- Sudan, der har været på top 10-listen i 17 ud af 18 år, og som har fået højeste prioritet siden 2004;
- Afghanistan, der har været på listen 16 ud af 18 år, men som udviser en klar forskel

mellem 1990'ernes relativt lavintensive engagement (først og fremmest støtte til flygtninge) og 2000'erne, hvor Afghanistan har ligget i top tre siden invasionen i 2001;

- Angola, der har 13 år på listen, primært i 1990'erne, men som er faset ud i løbet af fem år efter at 26 års vedvarende krig sluttede brat i 2002; og endelig
- Balkan med 12 år på listen fordelt på forskellige delkonflikter i Kroatien, Bosnien-Herzegovina, samt Kosovo. Balkan har i absolutte beløb været det højest prioriterede område for dansk humanitær bistand med Kosovo-konflikten som den absolutte topscorer med godt 450 mio. DKK i 1999.

Herudover har tre områder været mere eller mindre konstant prioriterede:

- Afrikas Horn (først og fremmest Somalia, Eritrea og Etiopien) har samlet set modtaget bilateral dansk nødhjælp alle år undtagen et i forbindelse med de såkaldt komplekse politiske katastrofer på Hornet, hvor tørke og væbnede konflikter har spillet ind. Somalia alene har 12 år på listen med de højeste prioriteringer i perioden omkring FN's humanitære intervention (1992-93) og i perioden 2005-9.
- 'De store søers region' (her primært Rwanda, Burundi og DR Congo) har sammenlagt 16 år på listen, hvor først folkemordet i Rwanda og siden de delvist forbundne konflikter i DR Congo og Burundi har været prioriterede destinationer for nødhjælp.
- Vestafrika har som område 13 år på listen, hvor først og fremmest Liberia (9 år) har været højt prioriteret, dels efter den første fred i 1997, dels gennem fem år efter den sidste fredsafslutning i 2003.

Andre områder, der optræder regelmæssigt på listen, er det Palæstinensiske selvstyreområde (7 år), dels i kølvandet på Oslo-aftalen (1992-1993), dels under den anden intifada (2001-2004) samt Irak, der har sammenlagt 7 år på listen, fortrinsvis i forbindelse med de humanitære kriser i 1990'erne, men også med en førsteplads i kølvandet på koalitionen invasion (2004).

Danske prioriteringer i forhold til FN's appeller

FN udsender hvert år et antal appeller, der samler en lang række organisationers overslag over, hvad de hver især har brug for i forbindelse med de humanitære kriser og nødsituationer i verden. Disse 'CAPs'²⁹ giver således et groft billede af behovene i en given krise eller katastrofesituation. Hvis vi sammenholder de danske prioriteringer med en tilsvarende top 10-liste over FN's appeller om humanitær bistand (se bilag

²⁹ *Consolidated Appeal Process*

8), får vi en idé om, hvorvidt de danske prioriteringer følger disse appeller, eller om Danmark relativt set over- eller underprioriterer de forskellige humanitære kriser. Vi har udarbejdet et skema (bilag 9), hvoraf det fremgår, hvor mange pladser de danske prioriteringer afviger fra FN's, enten positivt i form af en relativ overprioritering eller negativt i form af en relativ underprioritering.³⁰ Da vi kun har anvendelige tal for CAPs tilbage til 1996 gælder sammenligningen ikke 1992-1995.

Hvad kan man så læse ud af denne sammenligning?

1. Der er en stor *overensstemmelse* mellem FN's appeller og de danske prioriteringer i forhold til de største og mest permanente områder for humanitær bistand, først og fremmest Sudan og Somalia, men også i forhold til Uganda og Angola. Sidstnævnte hælder dog mod en relativ overprioritering.

2. Der er en relativ *overprioritering* af dansk bilateral humanitærbistand i forhold til kriserne i:

- Afghanistan i perioden 2003-2008. I 2002, året for selve invasionen, samt i 2009 er der nogenlunde overensstemmelse;
- Balkan i 1996-1997. Derimod er der større overensstemmelse mellem FN's appeller og de danske prioriteringer i forbindelse med Kosovo-krisen omkring 2000, men det kan ikke afvises, at den generelt voldsomme politiske interesse for Kosovo blandt donorerne også havde en vis effekt på størrelsen af FN's appeller;
- Irak, der er relativt stærkt overprioriteret i 2004 (og tilsvarende underprioriteret i 2003), men som forsvinder ud af top 10 i de følgende år. Noget tyder dog på, at dette skyldes teknikaliteter omkring rapporteringen (til DAC) fra 2005-2009. Alene den del af nødhjælpen, der var "særligt rettet mod flygtninge og internt fordrevne" udgjorde ca. 350 mio. DKK for perioden mellem 2003 og 2007,³¹ dvs. cirka 70 mio. DKK om året, hvilket svarer til det høje 2004-niveau. Disse penge kom fra nærområdepuljen og dækkede også nogle aktiviteter i nabolandene. Hvis de var blevet registreret i DAC som bistand til Irak, havde landet figureret som kraftigt overprioriteret i 2005-2007 og lettere overprioriteret i 2008-2009;

³⁰ Da der er tale om top 10-liste, er der en del lande/kriser, der falder uden for enten den ene eller den anden liste. Derfor kan vi blot anføre, at forskellen i rangorden er 'større end' eller 'mindre end' det angivne antal trin. På grund af de usikkerheder, opgørelserne er forbundet med, har vi ikke lagt vægt på mindre afvigelser (< 5 trin), medmindre de er systematiske over en længere årrække.

³¹ Ifl. www.ambbagdad.un.dk/da/menu/Genopbygningsbistand/naeromraadeindsats posted 19.oktober 2008, set 26.december 2011. På samme webside noteres det, at der blev afsat 200 mio. i 2007-2008 til at afhjælpe flygtningesituationen i og omkring Irak

- Herudover er Burundi (2005-2009), Kenya (2005-2008), Tanzania (2007-2008) samt Zambia i 2005 relativt overprioriteret. Mens prioriteringen i Burundis tilfælde kan være styrket af viljen til at støtte op om fredsprocessen efter en lang borgerkrig, er det sandsynligt at den relative overprioritering af nødhjælp til Kenya, Tanzania og Zambia kan have forbindelse med støtten gennem nærområdestrategien.

3. Endelig er der tale om en relativ *underprioritering* af dansk humanitær bistand i forbindelse med kriserne i følgende tilfælde:

- Det Palæstinensiske selvstyreområde. I modsætning til 2001-2002, hvor Danmark relativt set overprioriterede området (i forbindelse med begyndelsen af den anden intifada 2000-2005), blev området fra 2004 relativt kraftigt underprioriteret set i forhold til FN's appeller. Baggrunden for den lave prioritering kunne være, at Danmark i forvejen betalte frivillige bidrag til den regionale FN hjælpeorganisation UNRWA³² i størrelsesordenen 50-70 mio. DKK. På den anden side var disse bidrag de samme tilbage i 1990'erne.³³
- Zimbabwe er klart blevet underprioriteret i perioden 2003-2007. Danmark forlod Zimbabwe som fast samarbejdsland i 2003 på grund af Mugabes styre, hvilket således også ser ud til at have påvirket beslutninger om den humanitære bistand. Til gengæld var landet i 2008-2009 relativt overprioriteret, hvilket kan sættes i forbindelse med dynamikken omkring den nye politiske aftale i landet i februar 2009.
- Nordkorea har, bortset fra et enkelt år, været kraftigt underprioriteret i forhold til FN's appeller. Traditionelt set er det imidlertid lande med strategiske interesser i Nordkorea – USA, Kina, Japan og Sydkorea - der har leveret det meste af nødhjælpen.
- Endelig ser ud til, at den permanente humanitære krise i DR Congo efter årtusindeskiftet er blevet relativt underprioriteret af Danmark.

Sammenfattende

- Generelt set er der en relativ god overensstemmelse mellem fordelingen af dansk bilateral humanitær bistand og det billede af behovene, som FN's appeller giver. Dette er også en del af baggrunden for, at Danmark har fået pæne placeringer i *the humanitarian response index*, en uafhængig, årligt tilbagevendende evaluering af donorer af humanitær bistand.³⁴

³² United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East

³³ Udenrigsministeriet 2003c

³⁴ Ud af 23 lande har Danmark været henholdsvis nr. 3 (2007 og 2008), nr. 4 (2009) og nr. 1 (2010). Se <http://daraint.org/humanitarian-response-index/humanitarian-response-index-2011/>

- Derudover er der imidlertid en tendens til, at konflikter, hvor dansk militær er involveret, tiltrækker relativt mere nødhjælp end de humanitære behov 'berettiger' til. Dette kommer meget klart til udtryk i den kraftige overprioritering af Afghanistan i perioden 2002-2008 samt i midt-1990'erne i forbindelse med krigen i Bosnien-Herzegovina. Irak er sandsynligvis også et klart tilfælde, men på grund af en mangelfuld indrapportering til DAC af de humanitære bidrag, der er givet til Irak under 'nærområdeindsatsen', fremgår det kun for 2004.
- Af andre politisk motiverede påvirkninger af den humanitære bistand kan vi pege på (den manglende) støtte til Zimbabwe 2003-2007 samt den relative overprioritering af lande som Kenya, Tanzania og Zambia, der kan skyldes initiativer under nærområdeindsatsen.

5. Sikkerhed, udvikling og ‘det humanitære rum’: internationale erfaringer

Som denne rapport viser, har den sikkerhedspolitiske dagsorden på forskellige måder fået mere indflydelse på fordelingen af dansk bistand siden begyndelsen af 1990'erne, og især siden 2001. Dette kan ses i de danske udviklingspolitiske prioriteter, hvor ønsket om større sammenhæng mellem forskellige typer af civile og militære indsatser har været på dagsordenen både i 1990'erne og med særlig kraft i 00'erne. Og det kan ses i den geografiske fordeling af både udviklings- og humanitær bistand, hvor især Afghanistan har fået større vægt end landet ville have fået uden den sikkerhedspolitiske interesse og det militære engagement, som vi har set siden 2001 (se boks 1).

Spørgsmålet er, hvilke effekter denne tendens har i de områder, bistanden er rettet mod. For udviklingsbistandens vedkommende er spørgsmålet, hvorvidt den under de vanskelige forhold, som væbnede konflikter frembyder, kan bidrage til at skabe udviklingsmæssige resultater, og om den samtidig også kan bidrage til at skabe mere sikkerhed for befolkningen i konfliktområder. Og for den humanitære bistands vedkommende er spørgsmålet, i hvor høj grad bistanden under de givne forhold er i stand til at afhjælpe de humanitære behov i konfliktområder.

Et skrivebordsstudie som nærværende kan under ingen omstændigheder afklare disse spørgsmål. Og selv et omfattende feltarbejde, der i sagens natur ville være ganske vanskeligt at gennemføre, kan næppe levere endelige konklusioner, både fordi betingelserne forandrer sig over tid, og fordi et grundvilkår for udviklingsbistanden vedkommende er, at den ofte ikke kan levere resultater på kort sigt. Derfor vil vi i det følgende kaste et blik på internationale rapporter og evalueringer fra Afghanistan og andre steder, for at få et indtryk af, hvad de internationale erfaringer er med disse spørgsmål.

Box 1. Den danske indsats i Helmand, Afghanistan

Siden Danmark i 2002 besluttede at støtte invasionen og genopbygningen af Afghanistan, er det danske bistandsengagement steget gradvist. I 2005 udgjorde bistanden 142,1 mio. DKK. I 2009 var tallet steget til 456,5 mio. DKK, hvilket som tidligere nævnt bringer landet ind på en 5. plads blandt de lande, der modtager mest dansk bistand. Udviklingen fandt samtidig sted uden at Afghanistan formelt blev udnævnt til et programsamarbejdsland, hvilket på daværende tidspunkt ellers var normal procedure, når et nyt land blev modtager af væsentlig dansk bistand.

En så markant stigning i udviklingsbistanden til et enkelt land må formodes at være baseret på en stærk dokumentation for, at bistanden kan gøre en forskel. Udenrigsministeriet skriver indirekte herom i sin anmodning af 1. juni 2005 om "Finansudvalgets tilslutning til, at der i finansårene 2005-2009 ydes 670 mio. kr. i støtte til Afghanistan til genopbygningsbistand m.v.":

"Der er klare risici forbundet med et bistandsengagement i Afghanistan. Den politiske proces kan løbe af sporet, sikkerhedssituationen kan forværres, således at bistandsarbejdet må opgives i store dele af landet – og endelig kan de økonomiske betingelser for vækst svækkes ved f.eks. naturkatastrofer og manglende vilje og evne til omstilling af administrationen."

Der er således betydelige risici forbundet med denne bistand, og man kan spekulere over, om en så kraftig stigningstakst i bistanden til et land ville kunne forsvares, hvis ikke der var væsentlige sikkerhedspolitiske hensyn på spil.

I 2006 besluttede Folketinget at støtte en udvidelse af NATO's engagement i Afghanistan ved at sende kampstyrker til Helmand i det uroplagede sydlige Afghanistan. Siden da er dansk bistand i stigende grad blevet allokert direkte til projekter og programmer i Helmand, frem for gennem central-regeringen. Mens dette er imod god donorpraksis, kan der argumenteres for, at udviklingen af centralregeringen går for langsomt til, at midlerne ad denne vej når til provins- og distriktsniveau, hvor der er brug for at vise, at de statslige autoriteter er i stand til at skabe forandring.

Midlerne til Helmand var i begyndelsen begrænset til nogle få mio. DKK årligt til mindre 'samtækningsprojekter', men i 2009 var der afsat 50 mio. DKK til Helmand (godt 10 % af den danske bistand til Afghanistan) med en forventet stigning til 100 mio. DKK (eller ca. 20 % af bistanden) i 2011.³⁵ Mens den øvrige del af bistanden kanaliseres gennem centralregeringen, multidonorfonde og danske ngo'er (hvoraf ingen opererer i Helmand), kanaliseres de direkte midler til Helmand primært gennem det multinationale, civil-militære Provincial Reconstruction Team. Det engelsk og civilt ledede PRT har ca. 1/3 civilt personale. Hvor man indtil 2008 opererede med et stort antal 'Quick Impact Projects', beregnet til at give synlige og hurtige resultater, er man i stigende grad gået over til at arbejde gennem provins- og distrikts-regeringer samt lokale ngo'er.³⁶

³⁵ Udenrigsministeriet 2011

³⁶ Gordon 2011

Sikkerhed og udvikling

Der findes et begrænset antal tilgængelige evalueringer af den internationale udviklingsbistand til Afghanistan,³⁷ men de giver langt fra noget endegyldigt svar på, hvilken effekt den overordentligt store internationale bistand har haft. Bistanden lider dog af en række kendte problemer: Udbredt brug af parallelle implementeringsmekanismer, der undergraver statens overblik over koordinering af og ansvar for udviklingsaktiviteterne; et stort antal internationale rådgivere, der sluger omkring en tredjedel af de samlede bistandsmidler; og en klar tendens til, at de krigsførende bilaterale donorer kanaliserer deres midler til de områder, hvor de har soldater. Dette skaber en konfliktfokuseret udviklingsbistand, der risikerer at overprioritere områder med væbnet konflikt i forhold til områder, hvor betingelserne for at yde udviklingsbistand er bedre.

Disse problemer umuliggør imidlertid ikke, at bistanden – om den er nok så sikkerhedspolitisk orienteret – bidrager til udviklingsprocesser, og nogle af evalueringerne peger på en række umiddelbare resultater, mens andre er skeptiske, især hvad angår den langsigtede effekt.

Mht. de sikkerhedsmæssige effekter er rationalet for at satse på udviklingsprogrammer i uroplagede områder som Helmand, at de forventes at kunne bidrage til at skabe sikkerhed ved at øge regeringens legitimitet og overbevise befolkningen om, at den skal støtte regeringen frem for oprørsgrupperne. Men også her er der forskellige erfaringer. En rapport, der har forsøgt at vurdere sikkerhedseffekten af bistanden i det mere fredelige nordøstlige Afghanistan når frem til, at bistanden øger befolkningens tillid til den internationale intervention, men ikke dens følelse af sikkerhed. Rapporten konstaterer, at den andel af befolkningen i det nordøstlige Afghanistan, der i høj grad føler sig truet, steg fra 3,64 % i 2007 til 46,46 % i 2009.³⁸ Her har bistanden med andre ord ingen gavnlig effekt på folks oplevelse af sikkerhedssituationen.

En anden rapport, baseret på analyser i den tidlige fase af indsatsen i Helmand (2006-2007),³⁹ fandt ingen tydelige beviser på, at udviklingsbistand i form af de spredte, mindre genopbygningsprojekter (QIPs) øger tilliden i befolkningen. Generelt var der en negativ opfattelse af den internationale bistand, især den som PRT'et stod

³⁷ Se fx DFID 2009; BMZ 2010; Finnida 2008; Beath et al. 2010; Danida 2005; Abbaszadeh et al. 2008

³⁸ BMZ 2010: 4

³⁹ Gordon 2011

for, og især uden for de to byer Lashkar Gah og Geresk. Det nationale solidaritetsprogram, NSP (som Danmark også bidrager til), blev mere positivt modtaget, men disse programmer, der i højere grad involverer dialog mellem de lokale autoriteter og befolkningen, kræver et højere niveau af sikkerhed. Når styrkerne ikke er i stand til at garantere sikkerheden på længere sigt, er det behæftet med stor risiko for folk at involvere sig med bistandsprojekter, og identifikation og monitorering af projekter bliver mangelfuld. Endelig konkluderer rapporten, at projekter i områder med åben konflikt på ingen måde kan opveje de problemer, som kampene medfører i form af civile tab og ødelagt ejendom.

Som flere rapporter peger på,⁴⁰ betyder den manglende kontrol med sikkerhed og udviklingsprogrammer, at bistanden i lige så høj grad kan have utilsigtede negative effekter som positive. Generelt undervurderes fragmenteringen af lokalsamfund i konfliktområder, hvor befolkningen forbinder bistandsprojekter med eksklusion og forskelsbehandling snarere end med tilvejebringelse af fælles goder. Bistanden ses som noget, der snarere skaber vindere og tabere end blot 'udvikling'.

Dertil kommer, at udviklingsbistand langt fra er en neutral intervention til befolkningens fælles bedste. Nogle af de temaer, som bistanden fokuserer på, såsom demokratisering og kvinders rettigheder, er dybt politiserede og kan i sig selv opfattes som politisk indblanding og dermed skabe yderligere splittelse og modstand mod det styre, som donorerne ønsker at støtte. I og med at bistanden er tæt knyttet til den ene krigsførende part, kan det derfor langt fra antages, at bistanden bidrager til at reducere spændingerne og øge sikkerheden. Ovennævnte evalueringsrapporter antyder, at bistanden i bedste fald ikke har nogen selvstændig positiv betydning for sikkerheden, fordi andre faktorer spiller en mere afgørende rolle. I værste fald bidrager bistanden til at fremprovokere krigshandlinger, fordi den ses som en integreret del af en fjendtlig intervention.

Det er vanskeligt at konkludere, hvorvidt sikkerhedspolitiske hensyn tvinger udviklingsbistanden ind i områder, hvor forudsætningerne for at nå resultater ikke er til stede. Men rapporterne rejser spørgsmålet om, hvorvidt bistandens resultater står i et rimeligt forhold til de betydelige beløb, der anvendes sammenlignet med andre lande, hvor fattigdommen er lige så udbredt som i Afghanistan. Der anvendes som nævnt en meget stor del af den samlede bistand på internationale eksperter, og det er

⁴⁰ Fx. Gordon 2011; Stepputat 2009; Fishstein and Wilder 2012

væsentligt dyrere at gennemføre aktiviteter i krigszoner som Helmand end i områder uden voldelige konflikter.

‘Det humanitære rum’

Organisationerne i den humanitære sektor har ikke været begejstrede for tendensen til, at humanitære operationer forbindes med sikkerhedspolitiske dagsordner. Der har generelt været stor skepsis over for, at nødhjælp underlægges politisk ledelse og målsætning, som det for eksempel sker i mange af FN’s “integrerede missioner”. Men ikke overraskende er det især de militære operationer i Irak og Afghanistan, der har skabt modstand. Organisationerne frygter for hvad de kalder “det humanitære rum”, som de forstår som de betingelser, der gør det muligt for dem at operere i overensstemmelse med de humanitære principper – om upartiskhed, neutralitet, og uafhængighed – som skal sikre, at mennesker i nød altid kan få adgang til livsvigtig hjælp.

Især i forbindelse med krigen mod terror har de internationale styrker været åbenlyse parter i krigene, således at humanitære organisationer, som arbejder under styrkernes beskyttelse eller i deres nærhed, ikke kan betragtes som uafhængige. De humanitære organisationer fremhæver mange eksempler på, hvordan nødhjælp er blevet betragtet som et redskab i oprørsbekæmpelse, et redskab, der skal hjælpe til at vinde befolkningens tillid eller skabe kontakter i strategiske områder.⁴¹ Sådanne tilfælde udvisker grænsen mellem nødhjælp og militære ‘CIMIC’-operationer, der har det primære formål at skaffe efterretninger og bidrage til beskyttelse for de væbnede styrker.

Mens flere rapporter har karakteriseret militærets direkte involvering i genopbygnings- og humanitære opgaver i konfliktområder som en både dyr og ineffektiv metode,⁴² er det først og fremmest de sikkerhedsmæssige konsekvenser, der har skabt debat og bekymring. En serie analyser af humanitær bistand i områder med væbnet konflikt konkluderede i 2009, at samtænkning (*the coherence agenda*) i mange tilfælde har øget usikkerheden for nødhjælpsorganisationerne såvel som for den lokale befolkning.⁴³ Sikkerheden er blevet et langt mere komplekst problem end tidligere, og de almindelige antagelser om, hvordan nødhjælpsorganisationer kan sikre sig operationel sikkerhed ved at blive accepteret af befolkningen og krigens parter,⁴⁴ holder ikke længere. Det

⁴¹ Fishstein 2010; Donini 2010; Caritas Europe 2011; Oxfam 2011

⁴² Europakommissionen 2007; Oxfam 2011

⁴³ Donini 2009

⁴⁴ Van Brabant 2000

gør de måske nok i mere lokale konflikter som i Uganda, Nepal eller DR Congo, men især i konflikter, der er blevet forbundet med krigen mod terror, kan selv nødhjælpsorganisationer, der følger de humanitære principper og spilleregler, ikke være sikre på at vinde accept og beskyttelse fra lokale aktører. Organisationer risikerer at blive angrebet, ikke fordi de bliver opfattet som samarbejdspartnere for vestlige regeringer, men fordi de opfattes som en del af den vestlige dagsorden.

I Afghanistan, hvor oprørsgrupperne tidligere skelnede mellem de organisationer, der samarbejde med de civil-militære Provincial Reconstruction Teams, og de, der ikke samarbejdede, skæres alle hjælpeorganisationer i dag over en kam. I visse miljøer lader det til, at organisationernes arbejde i sig selv retfærdiggør angreb, fordi arbejdet udfordrer oprørsgruppernes forsøg på at opnå kontrol med befolkningen.⁴⁵ Som Donini (2009) konkluderer, betyder større respekt for de humanitære principper således ikke nødvendigvis sikkerhed; men mangel på samme betyder større usikkerhed.

Overfald på hjælpeorganisationer er som nævnt blevet fremført som en indikator for det humanitære rums indskrænkning. Organisationerne har registreret et voksende antal angreb på deres medarbejdere siden 1990'erne,⁴⁶ men denne stigning afspejler også det stadigt stigende antal medarbejdere i den voksende nødhjælpssektor. Indtil 2006 var stigningen således absolut, mens antallet af angreb relativt (pr. 10.000 ansatte) var mere eller mindre stabilt. Imidlertid har der i den sidste del af perioden, fra 2006-2009, været en skarp stigning i antallet af angreb pr. medarbejdere. En nærmere analyse viser ifl. Stoddard et al. (2009), at tre områder – Somalia/Somaliland, Darfur og Afghanistan – står for ca. 60 % af overfaldene, mens der er sket et relativt fald i alle andre områder. Samme rapport fastslår, at angrebene i stigende grad er politisk motiverede.

Krigen mod terror har også på andre måder påvirket nødhjælpsorganisationernes arbejde og mulighederne for at operere efter de humanitære principper. I forsøget på at afskære organisationer og personer, der står på donorenes terrorlister, fra finansiel eller anden støtte, har donorerne indført mere kontrol med humanitære organisationers overførsler til operationer i konfliktområder. Dette ser ud til at øge de operationelle udgifter og nedsætte hastigheden i den administrative behandling såvel som i den operationelle respons. Derudover bliver eksisterende humanitære partnerskaber undermineret.⁴⁷ Men nok så vigtigt er det, at de ændrede betingelser begrænser

⁴⁵ ICG 2011

⁴⁶ Oxfam 2011; Stoddard et al. 2009

⁴⁷ Pantuliano et al 2011

adgangen til nødlidende befolkninger. Dermed kan de humanitære organisationer ikke være upartiske og hjælpe nødlidende uanset deres politiske standpunkter, således som principperne for godt humanitært donorskab foreskriver.

Samtænkning og humanitærbistandens dilemma

Bekymringerne omkring det humanitære rum har først og fremmest beskæftiget sig med forholdet mellem militære og humanitære organisationer i form af *'winning hearts and minds'*-problematikken i forbindelse med oprørsbekæmpelse i Irak og Afghanistan. Men dette problemfelt bør anskues som en del af et langt bredere felt, der handler om forholdet mellem humanitære organisationer og politiske aktører i områder med væbnede konflikter og begrænset statslig indflydelse.

Hvis internationale aktører skal bidrage til løsningen af lokale problemer kræver det ifølge *coherence*-, eller samtækningsdagsordenen en form for politisk styring og prioritering mellem de forskellige indsats. Som det også kan ses af analysen af den danske udviklingspolitik, var dette mål på dagsordenen allerede før krigen mod terror.⁴⁸ Den instrumentalisering af bistanden, som samtækningsdagsordenen er udtryk for, har flere forskellige kilder. En kilde er opprioriteringen af konflikthåndtering og -forebyggelse som et mål for bistanden generelt, hvor man ikke blot arbejder *under* konflikter, men også arbejder *med* konflikter. Som eksempel kan her nævnes UNHCR's *Quick Impact Projects* fra 1990'erne, der skulle bringe modstandere sammen omkring genopbygningsopgaver til det fælles bedste. En anden kilde var ønsket om at løse det altid problematiske forhold mellem nødhjælp og mere langsigtet udvikling. En tredje kilde var erkendelsen hos de humanitære organisationer af, at militære indsatser til tider kan være nødvendige for at sikre adgang til nødstedte befolkninger, som det for eksempel er dokumenteret i forhold til det humanitære arbejde i bandedomimerede boligområder i Haiti før jordskælvet.⁴⁹ Hertil kommer så erkendelsen i forbindelse med problemerne i krigen mod terror af, at militære indsatser ikke (alene) kan løse politiske problemer.

Selv om de konkrete politikker vægter og prioriterer forskelligt mellem civile og militære indsatser, er det samme tendens, der har præget såvel FN, EU og Nato som en stor del af donorregeringerne og de regionale organisationer. En del rapporter har forholdt sig meget kritisk til den politiske vilje hos donorer og internationale organisationer til

⁴⁸ Se fx FN's Brahimi-rapport fra 2000 eller Macrae and Leader 2000

⁴⁹ Muggah 2010.

at samtænke nødhjælp, udviklingsbistand, diplomati og militære indsatser i politisk styrede processer, da nødhjælpen risikerer at miste sin neutralitet.⁵⁰ FN's koncept om integrerede missioner forudsætter for eksempel, at de forskellige organisationer inden for FN har de samme værdier og prioriteter, men dette er langt fra altid tilfældet.⁵¹ Et klassisk eksempel er repatriering af flygtninge, der tvinges til at rejse til hjemlandet på trods af usikre forhold, fordi de skal passes ind i en tidsplan, hvor afholdelse af valg er det primære politiske mål. Et andet er FN's og flere store donorerers forsøg på at få de humanitære organisationer til at levere nødhjælp gennem den somaliske overgangsregering for at styrke dens legitimitet og bidrage til statsbygning på trods af regeringens manglende kontrol og notoriske korruption samt trods sandsynligheden for, at nødhjælpen aldrig når frem til dem, den er tiltænkt.⁵²

Som Collinson et al. for nyligt har argumenteret, står de humanitære organisationer i et fundamentalt dilemma.⁵³ På den ene side vil de ikke risikere at blive kompromitteret og kooperet af sikkerheds- og udenrigspolitiske dagsordener. På den anden side erkender de også, at humanitær bistand ikke kan erstatte politiske og eventuelt sikkerhedsmæssige indsatser rettet mod de humanitære problemers årsager. De vil derfor som oftest skulle operere i samme felt som politiske aktører og bliver derfor nødt til at forholde sig til dem. Samtidig er det også klart, at organisationernes egne operationer har politiske effekter i forhold til, hvordan ressourcerne kanaliseres. På den baggrund ser det ud til, at de humanitære organisationer er tvunget til at udvikle politiske strategier for at kunne agere "ikke-politisk" i et stærkt politiseret felt, hvor meget afhænger af den konkrete kontekst.

Det er sandsynligt, at de humanitære organisationer ville være mere positive over for koordinering og samtænkning med politiske og militære aktører i kontekster, der ikke er så voldsomt politiserede og hvor donorregeringerne ikke er involveret militært som klar part i konflikten. Ifl. Collinson et al. har 'samtænkning' haft bedst vilkår i de kontekster, hvor der bliver talt mindst om det, og hvor de politiske interesser og uenighed mellem aktørerne er mindst. Endelig ville diskussionen om det humanitære rum se anderledes ud, hvis militæret rent faktisk var i stand til at skaffe den sikkerhed, der kunne gøre det muligt for humanitære aktører at operere uafhængigt af militære indsatser.

⁵⁰ Donini et al. 2008; Stoddard et al. 2009; ICG 2011; Caritas 2011

⁵¹ de Coning 2008

⁵² Menkhaus 2010

⁵³ Collinson et al 2010

6. Konklusioner

Denne rapport har søgt at svare på, hvorvidt den internationale tendens til at sikkerhedspolitik har fået større indflydelse på bistand også har gjort sig gældende i Danmark. På baggrund af undersøgelsen kan vi svare med et klart "ja", men også, at forandringen ikke har været nær så omfattende, som vi kunne forvente ud fra den internationale diskussion på området. Faktisk er det slående, 1) at udviklingsbistanden i så overvejende grad er fattigdomsorienteret og år efter år rettes mod den samme gruppe af fattige, men relativt stabile, lande og 2) at fordelingen af den humanitære bistand langt hen ad vejen følger de appeller og behovsopgørelser, som FN har udsendt i forbindelse med forskellige kriser og katastrofer.

Derudover er der sket en del forandringer i retning af større indflydelse fra sikkerhedspolitiske dagsordener på dansk bistand. Dette kan først og fremmest ses i forhold til de danske udviklingspolitiske prioriteter. Bistanden blev allerede i 1990'erne betragtet som et vigtigt instrument i forhold til at skabe global sikkerhed, dels ved at forebygge konflikter gennem udvikling, dels ved at yde bistand til konfliktområder for at støtte afslutningen af væbnede konflikter eller forhindre nye udbrud. Her blev også ønsket om større sammenhæng mellem forskellige typer af civile og militære indsatser sat på dagsordenen.

Imidlertid fik denne tendens en kraftig drejning efter 2001 og den efterfølgende krig mod terror. Efter en generel nedprioritering af bistanden blev den eksplicit gjort til en integreret del af dansk sikkerhedspolitik som et instrument for stabilisering og antiradikalisering, mens samtænkning af civile og militære indsatser blev mere institutionaliseret. Endelig blev bistand til 'skrøbelige stater' institutionaliseret mod slutningen af perioden, blandt andet med reference til de trusler, staterne måtte udgøre mod vores sikkerhed.

Disse forandringer i udviklingspolitikken har sat sig spor i fordelingen af både humanitær bistand og udviklingsbistand. Med hensyn til den humanitære bistand er der enkelte lande og regioner, der har modtaget særskilt megen dansk støtte og som samtidig har været genstand for dansk sikkerhedspolitisk interesse. Dette gælder ikke mindst områder hvor dansk militær har været indsat, både i 1990'erne og 00'erne. For udviklingsbistandens vedkommende er det først i den sidste halvdel af den undersøgte periode, at sikkerhedspolitikken har fået en markant indflydelse på bistandens geografiske fordeling, og her er det først og fremmest Afghanistan, der gør udslaget.

Den sidste del af rapporten beskæftiger sig med de mulige effekter det kan have, når bistanden bliver knyttet sammen med sikkerhedspolitiske interesser og målrettede områder med væbnet konflikt, som for eksempel i Afghanistan. Her ser det ud til at genopbygningsprojekter, som de typisk har været implementeret, *ikke* har øget regeringens legitimitet, bedret sikkerheden eller fjernet støtten fra oprørsgrupper, som det ellers har været antaget. Mens det er muligt, at nogle former for bistand i nogle konfliktkontekster kan bidrage til udvikling og til regeringens legitimitet, er der stor risiko for, at udviklingsbistand – der bør betragtes som politisk, og ikke bare som neutral og teknisk – i stedet øger usikkerhed, splittelse og forskelle i befolkningen. De eksisterende analyser af bistandens effekter i Afghanistan peger på, at bistanden i områder med åben konflikt ikke kan opveje effekterne af de civile tab og andre problemer, der følger med krigshandlingerne, men at den i stedet som sagt risikerer at bidrage til spændingerne. Således kan det ikke antages på forhånd, at udviklingsbistand i alle kontekster kan bruges som et instrument til at reducere konfliktniveauet.

Mht. den humanitære bistand er der ikke entydige svar på, hvilke effekter sammenblandingen af sikkerhed og nødhjælp kan have haft. Militæret betragtes som en dyr og relativt ineffektiv kanal for nødhjælp, og især i konflikter, der er forbundet med krigen mod terror, er humanitære aktører blevet betragtet som legitime mål for oprørsgrupper, uanset om de holder sig til principperne eller ej. Især i de seneste par år er antallet af overfald steget voldsomt, men det er tilsyneladende fortrinsvis i Afghanistan, Darfur og Somalia at sådanne overfald forekommer.

En sidste konklusion på rapporten angår problemerne med at få adgang til anvendelige data omkring dansk bistand, især i forhold til den tematiske men også den geografiske fordeling af udviklings- og humanitær bistand. Indberetningerne til DAC dækker hele perioden, men kategorierne skifter og det er vanskeligt at se i hvor høj grad bistanden er relateret til væbnede konflikter. Årsberetningerne lægger i de senere år mere vægt på at fremstille regeringens politik end på at udgøre et grundlag for diskussioner af, hvordan udviklingsbistanden konkret anvendes. Problemerne vanskeliggør sammenligninger på tværs af år og på tværs af donorlande og især i forhold til at besvare specifikke spørgsmål som f.eks. udviklingen i finansieringen af konfliktforebyggende aktiviteter. Problemerne spiller en ringere rolle i forhold til denne analyses overordnede spørgsmål om sikkerhedspolitikens påvirkning af bistanden, men de udgør et alvorligt problem i forhold til gennemsigtigheden af dansk bistands politik og praksis.

Bilag

Bilag I. Dataproblemer

Der er betydelige problemer i datagrundlaget for analysen. Analysen er baseret på Danidas årsrapporter, DAC's to tilgængelige databaser (DAC Statistics og Creditor Reporting System) samt FN's nødhjælpskoordinator, OCHA's, opgørelser over behov i forbindelse med forskellige kriser og katastrofer, den såkaldte Concerted Appeals Process (CAP). Vi har også haft adgang til Udenrigsministeriets Projekt- og Programoplysningen (PPO'en) for 1999-2010. Det har imidlertid ikke været muligt at gennemgå den, endsige forsøge at skabe en forbindelse mellem PPO'ens opgørelse af de enkelte aktiviteter og så de øvrige opgørelser af den tematiske fordeling af bistanden.

Der er tre grundlæggende problemer med data: For det første skifter de kategorier, som udviklingsbistanden opgøres i, i løbet af perioden. Dette gælder både DAC's og Udenrigsministeriets opgørelser. For DAC's vedkommende er der løbende foretaget ændringer af reglerne for opgørelsen af officiel udviklingsbistand (se bilag 1 for en gennemgang af reglernes udvikling), men de væsentligste ændringer omkring konfliktforebyggelse og fredsopbygning fandt sted i 2005. Her blev seks nye kategorier omhandlende sikkerhedsrelaterede udgifter etableret. Hvorvidt de enkelte DAC-medlemslande tidligere havde rapporteret disse udgifter, og i givet fald under hvilke kategorier, er uvist, og det skaber selvsagt usikkerhed i forbindelse med sammenligninger af perioderne før og efter 2005.

Udenrigsministeriet afgiver sin væsentligste afrapportering for udviklingsbistanden i Danidas årsberetninger. I årsberetningerne dukker der jævnligt nye kategorier op (multilateral regional bistand i 1999, genopbygningsbistand i 2000, forswarets og politiets internationale operation i 2001, multilaterale indsatser vedrørende stabilitet og sikkerhed i 2004, m.v.). Samtidig er det upræcist, hvad de enkelte kategorier omfatter. F.eks. omfatter oversigten over bistanden fordelt på hovedkategorier tematiske såvel som organisatoriske kategorier. Dette er især et problem med hensyn til den multilaterale bistand, hvor det er vanskeligt at få et indtryk af, hvilke temaer bistanden målrettes, men det gælder også den bilaterale bistand, hvoraf en stor del kanaliseres gennem ngo'er.

Ser man i stedet på sektorfordelingen af den bilaterale bistand, er der siden 2005 opgjort en kategori for konfliktforebyggelse og -løsning, fred og sikkerhed. Allokeringen

til dette formål er imidlertid af forholdsvis ringe størrelse (se kapitel 4) og bygger formodentlig på en snæver definition. Som eksempel kan det nævnes, at støtte til uddannelsessektoren i Afghanistan opgøres under uddannelse og ikke under konfliktforebyggelse og -løsning. Mange aktiviteter, der i dagligdagen har flere formål, kan således blive opgjort under forskellige kategorier, men det fremgår ikke, efter hvilke kriterier opgørelsen foretages. Det skaber mulighed for, at tilfældigheder og politiske hensyn påvirker aggregeringen af data. Endelig skal det nævnes, at opgørelsen af de enkelte kategorier også ændres, således at forskellige årsberetningers opgørelse for det samme år kan divergere.

For det andet var indrapporteringen til DAC i den første del af perioden mindre detaljeret end i den sidste del af perioden, og en del data er kun tilgængelige på et aggregeret niveau. DAC's Creditor Reporting System giver et disaggregeret billede af bistanden opgjort på tematiske kategorier og er nok den database, der bedst kan belyse ændringer i den tematiske fordeling af bistanden. Det er imidlertid kun i de senere år, at den danske indrapportering i fuldt omfang refererer til disse kategorier, hvorfor databasen kun i begrænset omfang kan anvendes til at vurdere udviklingen i den tematiske fordeling af dansk bistand.

For det tredje ændrer Udenrigsministeriet præsentationen af data i løbet af perioden. Frem til 2004 er Danidas årsberetninger ganske fyldige og indeholdende et righoldigt talmateriale. Dog anvendes der til tider søjlediagrammer uden præcise tal. I 2004 omorganiseres beretningen, således at den fokuserer på regeringens fem overordnede prioriteringer. I 2008 begrænses talmaterialet yderligere, og beretningen bygges op om de otte 2015-mål. Årsberetningerne lægger således i de senere år mere vægt på at fremstille regeringens politik end på at udgøre et grundlag for diskussioner af, hvordan udviklingsbistanden konkret anvendes. Dette vanskeliggør anvendelsen af årsberetningerne i nærværende kontekst.

Disse tre forhold betyder, at det er vanskeligt at foretage sammenligninger af data på tværs af årene. Hvilken betydning dette forhold har for konklusionerne af analysen er selvsagt umuligt at sige med sikkerhed. Først og fremmest kan det dog konstateres, at det er påfaldende kompliceret at foretage en historisk analyse af udviklingsbistandens tematiske fordeling. Dette gælder også for den geografiske fordeling af den multilaterale bistand, men det hænger naturligt sammen med denne bistands beskaffenhed, idet en del af den multilaterale bistand består af general støtte ('core grants') til bestemte organisationer, hvorfor det ikke kan bestemmes, i hvilke lande denne støtte er blevet anvendt.

Den stadige strøm af nye kategorier og ændrede opgørelser samt den ændrede fremstilling af Danidas årsberetninger er dog efter alt at dømme ikke afgørende for analysens hovedkonklusioner. Der er for mange af kategoriernes vedkommende tale om relativt overskuelige beløb, som nok kan have betydning for diskussionen af afgrænsede spørgsmål, men som i forhold til nærværende mere overordnede analyse af dansk humanitær bistand og udviklingsbistand ikke må formodes at rykke konklusionerne afgørende. Selv om der således er betydelig usikkerhed omkring de data, der eksisterer omkring den humanitære og udviklingsbistandens fordeling, og særligt omkring dens historiske udvikling, er det vores samlede vurdering, at analysen giver et retvisende billede af den sikkerhedspolitiske påvirkning af dansk bistand.

Bilag 2. DAC-reglerne

OECD-landenes *Development Assistance Group* (DAC) definerede i 1972 kriterier for, hvad der kan rapporteres som officiel udviklingsbistand (ODA). Denne defineres som enten multilateral, d.v.s. økonomiske overførsler til multilaterale udviklingsinstitutioner, eller bilateral, d.v.s. overførsler til udviklingslande eller territorier, der står på DAC's liste over ODA-modtagere. Overførslerne skal:

1. foregå gennem officielle instanser
2. have fremme af økonomisk udvikling og velfærd som hovedmål, og
3. indeholde et vist gaveelement (mindst 25 %)

Disse kriterier er blevet ændret adskillige gange. I 1979 tilføjedes administrative omkostninger, i 1984 inkorporerede DAC udgifter til modtagelse af studerende fra Syd, og i 1991 blev det efter megen diskussion vedtaget at medtage udgifter til flygtningemodtagelse (for deres første år hos modtagerlandet) som ODA.⁵⁴

I slutningen af 1990'erne oprettede en række donorer med Canada, Holland og Australien i spidsen et 'Network on Conflict Peace and Development Co-operation', der skulle arbejde for at inkorporere udgifter til konfliktforebyggelse og fredsopbygning i DAC-reglerne. I 2001 udsendte OECD/DAC et sæt retningslinjer – *Helping prevent violent conflict* – der understregede, hvordan konflikter skulle bekæmpes på grund af deres negative indflydelse på befolkningerne i de fattigste dele af verden.⁵⁵ I 2005

⁵⁴ OECD/DAC (2011) *The DAC. 50 years, 50 highlights*. <http://www.oecd.org/dataoecd/63/50/46717535.pdf>

⁵⁵ Dette formål blev allerede udfordret i 2002, da DAC under indtryk af 11. september udsendte en erklæring om 'A development co-operation lens on terrorism prevention'. Fokus var nu på hvordan befolkningsgrupper, der lever i dyb fattigdom, udgør en trussel for verden, da de er særligt udsatte for radikaliserings.

nåede donorerne til enighed om at inkorporere et nyt sæt regler for ODA og udsendte et sæt retningslinjer for, hvordan donorerne bedst kunne bidrage til reformer af sikkerhedssektoren. De præcise kriterier for, hvilke former for sikkerhedsrelateret bistand der kan rapporteres som officiel udviklingsbistand, blev specificeret i 2007:⁵⁶

1. Administration og reform af modtagerlandets sikkerhedssystem

Dette inkluderer 1) teknisk støtte til regeringer til at forbedre det civile opsyn og den demokratiske kontrol med budgettering og administration af deres sikkerhedsudgifter (som del af et offentligt program til at administrere udgifter), 2) støtte til at forbedre civilsamfundets evne til kritisk at granske sikkerhedssystemet, således at det administreres i overensstemmelse med demokratiske normer og principper om gennemsigtighed, og 3) teknisk hjælp til parlamenter, ministerier, retshåndhavende og juridiske institutioner til at udarbejde redegørelser og lave reformer af sikkerhedssystemet (SSR). Støtte kan her kun gives til ikke-militære kapaciteter og strategiske aktiviteter, der promoverer demokratisk og finansiell gennemsigtighed, og al støtte til forsvarsministerier skal være en del af nationale sikkerhedssektorreformer.

2. Civil fredsopbygning, konfliktforebyggelse og -løsning

Dette inkluderer støtte til civile aktiviteter inden for *fredsopbygning, konfliktforebyggelse og -løsning*, inklusiv kapacitetsopbygning, monitorering, dialog og udveksling af informationer (involvering i militære strategier og samarbejde med forsvaret er udelukket). Militært personel kan bruges til at træne civile, og de civile organisationer kan indirekte bruge pengene til at inkludere militært personel i disse aktiviteter.

3. Deltagelse i internationale fredsbevarende operationer

Når en donor er del af en international fredsbevarende operation, autoriseret gennem Sikkerhedsrådet og udført af internationale organisationer som FN, NATO og EU, kan de bilaterale udgifter rapporteres som ODA. Operationen skal falde ind under en af følgende aktiviteter: 1) Menneskerettigheder og monitorering af valg, 2) Reintegration af demobiliserede tropper, 3) Rehabilitering af national infrastruktur, 4) Monitorering eller omskoling af civile administratorer og politistyrker, 5) Sikkerhedssektorreform og retsstatslige aktiviteter, 6) Træning i procedurer omkring told og grænsekontrol, 7) Træning i finans- og makroøkonomisk stabiliseringspolitik, 8) Repatriering og demobilisering af bevåbnede grupper og afhændelse af disses våben eller 9) Minerydning.

⁵⁶ OECD/DAC (2007) 'ODA case-book on conflict, peace and security activities

4. Reintegration og kontrol med små og lette våben

Dette inkluderer reintegration af demobiliseret militært personel, omstilling af produktionsfaciliteter fra militære til civile outputs samt teknisk hjælp til at forebygge og reducere spredning af 'small arms and light weapons' (SALW). SALW-aktiviteter refererer til: a) Udvikling af love, reguleringer og administrative procedurer til at kontrollere og reducere spredningen b) Udvikling af institutionelle strukturer til at guide, forske i og monitorere politikker, c) Offentlige informationskampagner om SALW, d) Promovering af regionalt samarbejde og informationsudveksling om SALW, e) Indsamling og destruktion af våben. Støtte til operationer, der har til formål at få styrker til at nedlægge våben gennem magt, brug af militærpersonel til at indsamle og destruere våben, samt støtte til de militære eller kæmpende styrker kan ikke rapporteres som ODA.

5. Rydning af miner og eksplosive rester fra krige

Alle aktiviteter relateret til minerydning to kan rapporteres som ODA, så længe de udføres med civile hensigter.

6. Børnesoldater

Teknisk støtte til, at regeringer kan udarbejde love og politikker, der skal stoppe brugen af børnesoldater kan rapporteres som ODA. Militære operationer mod grupper, der mistænkes for brug af børnesoldater, kan ikke.

Bilag 3. Top 10 modtagere af dansk bilateral bistand, 1992-2009 (udbetalt ODA, total net), mio. US\$

1992		1993		1994		1995		1996	
1	Tanzania	94,78	80,86	76,55	60,09	91,2	1	Tanzania	91,2
2	Uganda	37,14	45,35	52,96	59,57	67,97	2	Uganda	67,97
3	Bangladesh	37,12	31,94	36,35	45,49	46,81	3	Mozambique	46,81
4	Indien	29,89	28,85	34,54	35,27	42,25	4	Ghana	42,25
5	Mozambique	26,55	28,32	33,33	32,63	37,57	5	Indien	37,57
6	Zimbabwe	26,15	27,59	27,03	27,2	36,9	6	Bangladesh	36,9
7	Egypten	22,97	26,16	25,3	26,76	34,56	7	Vietnam	34,56
8	Kenya	18,79	22,18	25,13	26,41	33,56	8	Nicaragua	33,56
9	Zambia	17,65	19,67	21,42	25,58	32,71	9	Egypten	32,71
10	Nicaragua	17,52	18,92	20,59	23,66	29,97	10	Sydafrika	29,97

1997		1998		1999		2000		2001	
1	Tanzania	63,96	70,78	80,85	68,75	66,63	1	Tanzania	66,63
2	Uganda	58,36	69,63	58,9	59,81	60,24	2	Vietnam	60,24
3	Bangladesh	39,01	47,61	51,53	46,85	58,68	3	Uganda	58,68
4	Ghana	38,98	46,08	42	42,43	48,32	4	Mozambique	48,32
5	Sydafrika	35,68	40,91	40,35	41,03	41,81	5	Bangladesh	41,81
6	Indien	34,35	37,66	39,37	37,16	39,73	6	Ghana	39,73
7	Vietnam	34,31	35,27	38,02	33,67	28,83	7	Burkina Faso	28,83
8	Egypten	30,68	32,08	34,64	27,17	27,97	8	Nicaragua	27,97
9	Mozambique	30,07	31,99	30,32	24,95	27,22	9	Elk-jugoslav. stater	27,22
10	Thailand	28,93	30,34	28,57	24,86	26,42	10	Bolivia	26,42

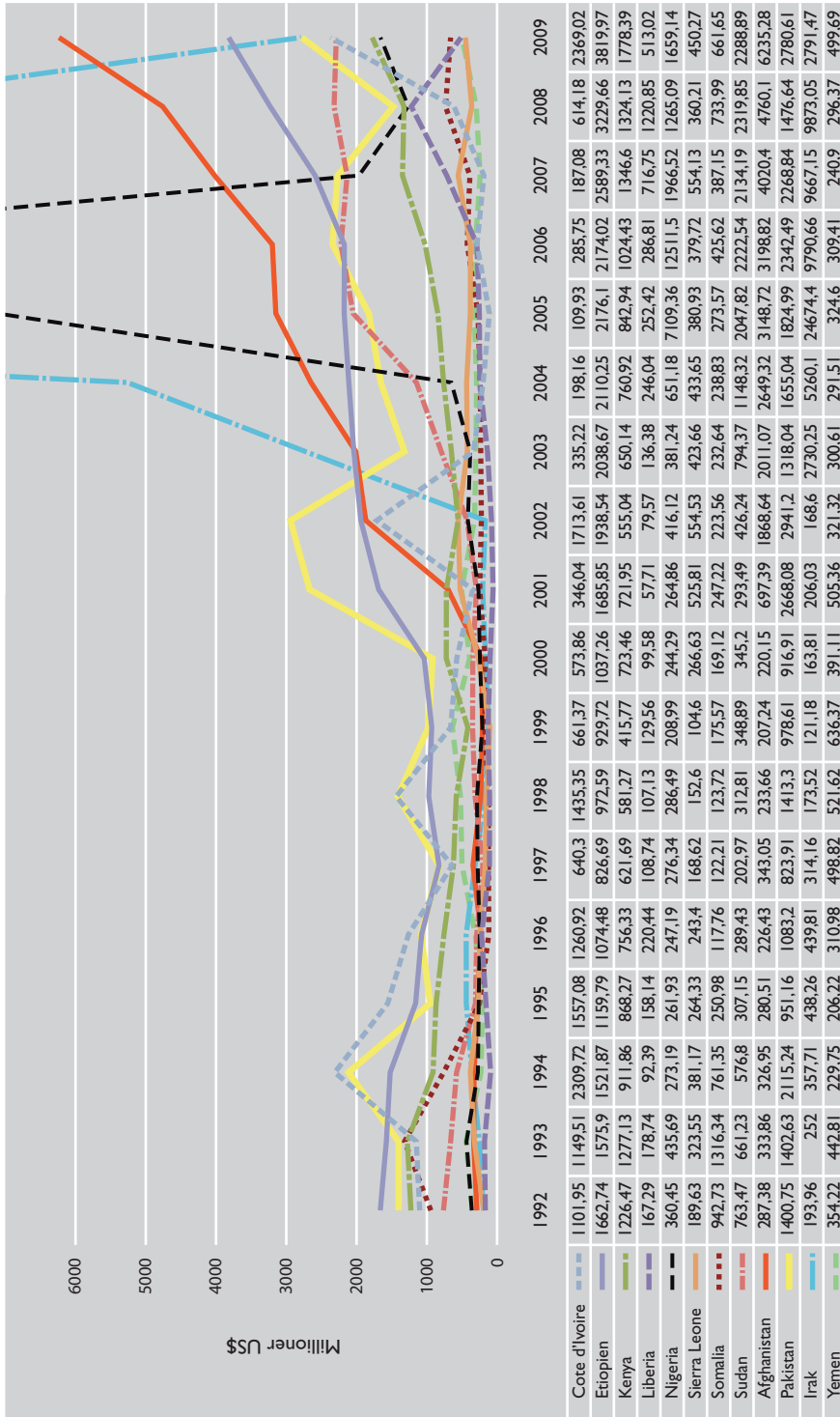
Bilag 3. (fortsat)

2002		2003		2004		2005		2006		
1	Tanzania	69,89	Tanzania	85,48	1	Tanzania	84,73	1	Tanzania	95,31
2	Mozambique	51,93	Vietnam	69,8	2	Mozambique	67,42	2	Nigeria	85,23
3	Ghana	51,48	Mozambique	66,43	3	Uganda	61,31	3	Mozambique	78,5
4	Vietnam	48,39	Ghana	56,7	4	Ghana	59,72	4	Uganda	71,07
5	Uganda	43,09	Uganda	53,01	5	Vietnam	59,4	5	Ghana	71,03
6	Bangladesh	37,33	Bangladesh	45,27	6	Bangladesh	45,67	6	Bangladesh	64,34
7	Zambia	32,19	Egypten	41,15	7	Zambia	45,1	7	Burkina Faso	48,66
8	Eks-Jugoslav. stater	32,03	Nepal	40,05	8	Nicaragua	37,7	8	Zambia	48,43
9	Bolivia	30,55	Nicaragua	32,04	9	Nepal	34,25	9	Nicaragua	44,05
10	Malaysia	25,97	Zambia	30,21	10	Burkina Faso	32,84	10	Benin	43,66
										43,67

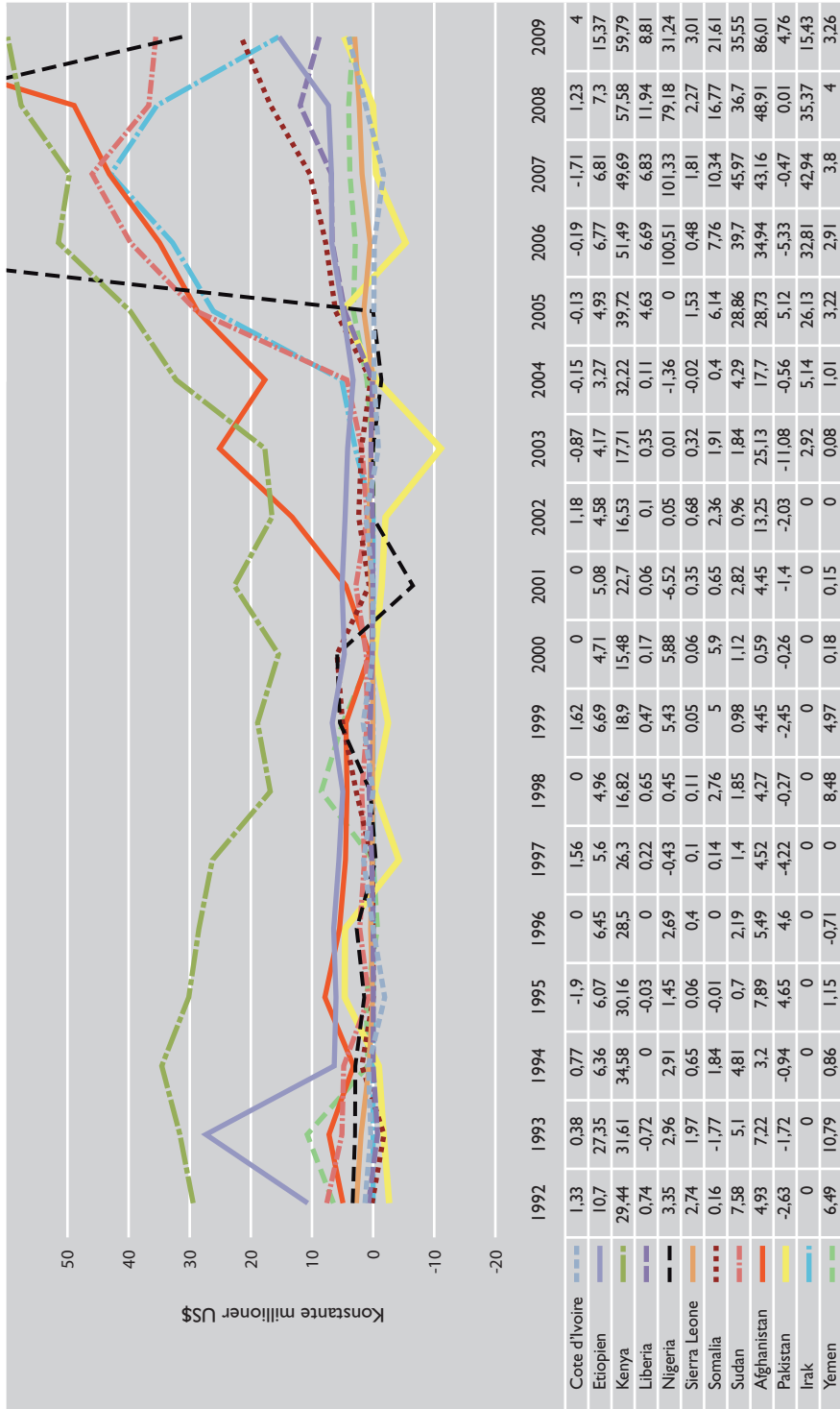
2007		2008		2009	
1	Uganda	109,85	1	Tanzania	106,85
2	Nigeria	95,64	2	Mozambique	104,54
3	Mozambique	92,39	3	Uganda	93,47
4	Tanzania	90,07	4	Ghana	88,14
5	Vietnam	82,54	5	Afghanistan	86,01
6	Ghana	72,13	6	Vietnam	67,58
7	Zambia	49,85	7	Kenya	59,79
8	Nepal	49,48	8	Benin	51,36
9	Kenya	46,9	9	Zambia	47,82
10	Benin	44,64	10	Bangladesh	47,41

Kilde:
OECD/DAC 2A (disbursements
Official Development Aid)

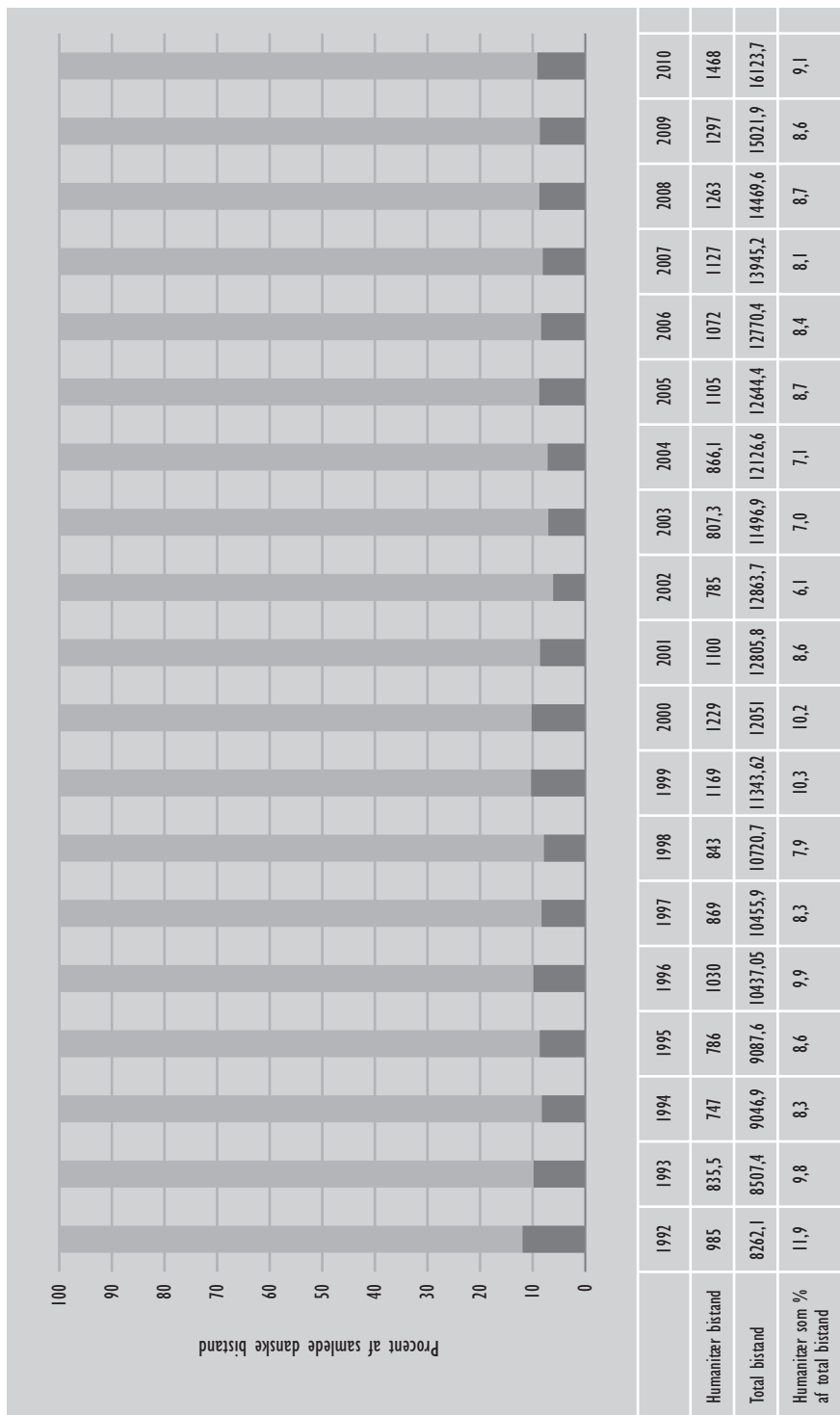
Bilag 4. Samlet DAC bistand til 12 udvalgte lande (DAC mio. US\$, 2009)



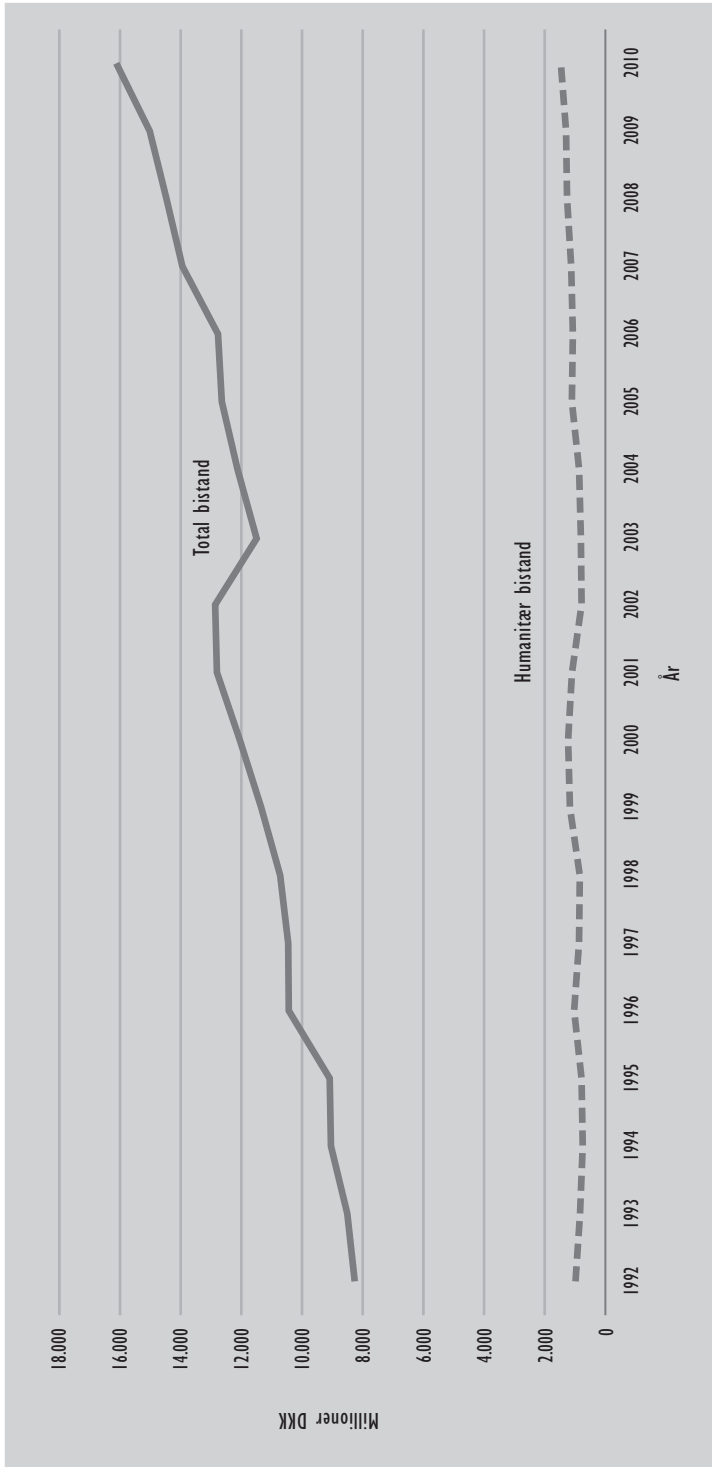
Bilag 5. Dansk bilateral bistand til 12 udvalgte lande (DAC mio. US\$, 2009)



Bilag 6. Humanitær bistand i % af den samlede danske bistand (Danidas årsberetninger 1992-2010)



Bilag 6. (fortsat)



Bilag 7. Dansk bilateral humanitær bistand 1992-2009, mio. DKK

1992		G4, p. 310	
1	Balkan	170	
2	Somalia	104,9	
3	Cambodia/Thailand	77,8	
4	Sudan	45,4	
5	Etiopien	44,1	
6	Irak	33,2	
7	Mozambique	32,0	
8	Afghanistan/Pakistan	30,4	
9	Malawi	25,5	
10	Gaza og Vestbredden	24,4	

1993		G4, p. 356	
1	Balkan	198,3	
2	Somalia	48,0	
3	Cambodia	45,8	
4	Mozambique	41,7	
5	Sudan	25,8	
6	Gaza og Vestbredden	32,8	
7	Irak	31,6	
8	Afghanistan/Pakistan	31,1	
9	Etiopien	18,0	
10	Angola	12,5	

1994		F3, p. 355	
1	Balkan	153,7	
2	Gaza og Vestbredden	48,6	
3	Sudan	43,0	
4	Rwanda	42,5	
5	Mozambique	38,1	
6	Afghanistan/Pakistan	29,7	
7	Irak	27,2	
8	Etiopien	21,0	
9	Angola	19,0	
10	Cambodia	17,4	

1995		F3, p. 323	
1	Balkan	163,7	
2	Rwanda, inkl. Naboland	93,7	
3	Angola	38,4	
4	Afghanistan	30,8	
5	Sudan	23,3	
6	Mozambique	20,7	
7	Eritrea	16,4	
8	Sierra Leone	15,6	
9	Etiopien	14,6	
10	Irak	14,5	

1996		G3, p. 226	
1	Rwanda	137,7	
2	Balkan	119,5	
3	Angola	59,4	
4	Sudan	34,5	
5	Afghanistan	32,9	
6	Somalia	29,3	
7	Irak	28,1	
8	Eritrea	23,5	
9	Liberia	19,0	
10	Tjetjenien	16,0	

1997		G3, p. 220	
1	Balkan	62	
2	Sudan	48,1	
3	Great Lakes Region	47,2	
4	Liberia	36,5	
5	Angola	34,0	
6	Etiopien	29,4	
7	Nordkorea	27,0	
8	Irak	25,5	
9	Tjetjenien	21,0	
10	Afghanistan	20,4	

1998		G3, p. 231	
1	Great Lakes Region	63,4	
2	Palæstina	55,2	
3	Sudan	54,4	
4	Balkan	54,3	
5	Angola	45,1	
6	Liberia	30,0	
7	Afghanistan	29,0	
8	Somalia	28,0	
9	Nordkorea	27,8	
10	Afrikas Horn	20,0	

1999		G3, p. 239	
1	Kosovo-konflikten	454,1	
2	Great Lakes Region	46,5	
3	Sudan	42,4	
4	Angola	30,6	
5	Liberia	29,0	
6	Indonesien/Timor	25,6	
7	Etiopien	25,4	
8	Somalia	22,0	
9	Afrikas Horn	19,5	
10	Afghanistan	17,1	

2000		G3, p. 191	
1	Balkan	236,8	
2	Mozambique	52,4	
3	Sudan	45,6	
4	Great Lakes Region	44,8	
5	Angola	40,4	
6	Sierra Leone	38,6	
7	Etiopien	36,2	
8	Tjetjenien	35,5	
9	Østtimor	33,9	
10	Afghanistan	28,3	

2001		G3, p. 192	
1	Afghanistan	171,0	
2	Kosovo	71,8	
3	Palæstina mfl.*	67,0	
4	Sierra Leone	48,8	
5	Afrikas Horn	37,0	
6	Great Lakes Region	36,2	
7	Østtimor	35,7	
8	Eritrea	32,1	
9	Nordlige Kaukasus	31,0	
10	Vest- og Centralafrika	30,0	

Bilag 7. (fortsat)

2002		2003		2004		2005		2006		
P.60		G.3		p.34/35 (Fl-konto 06.390) og 02)		DAC-stats, 2A		DAC-stats, 2A		
1	Afghanistan	69,8	Afghanistan	108,4	1	Irak	79,1	1	Sudan	116,8
2	Gaza og Vestbredden	54,5	Angola	40,1	2	Sudan	75,3	2	Afghanistan	77,4
3	Angola	42,6	Afrikas Horn	40,0	3	Afghanistan	69,1	3	Tanzania	41,3
4	Irak	40,3	Sudan	35,1	4	Sri Lanka	29,5	4	Somalia	39,1
5	Sudan	25,2	Balkan mv.	34,0	5	Somalia	26,7	5	Angola	31,1
6	Sri Lanka	19,4	Great Lakes Region	33,0	6	Kaukasus	18,3	6	Liberia	30,4
7	Balkan mv.	15,0	Somalia	23,7	7	Gaza og Vestbredden	16,7	7	DR Congo	28,8
8	Somalia	11,3	Sydlige Afrika	23,0	8	Uganda	16,7	8	Kenya	26,2
9	Etiopien	10,9	Vest- og Centralafrika	21,0	9	Liberia	16,3	9	Burundi	17,8
10	DR Congo	9,8	Gaza og Vestbredden	15,0	10	DR Congo	14,4	10	Niger	16,2

2007		2008		2009	
DAC-stats, 2A		DAC-stats, 2A		DAC-stats, 2A	
1	Sudan	109,6	1	Sudan	95,5
2	Afghanistan	54,2	2	Afghanistan	70,9
3	Somalia	48,2	3	Somalia	65,2
4	Uganda	45,7	4	Burundi	38,0
5	Liberia	29,4	5	DR Congo	22,7
6	DR Congo	23,4	6	Zimbabwe	15,9
7	Burundi	22,3	7	Kenya	15,7
8	Kenya	18,4	8	Indonesien	11,1
9	Angola	16,0	9	Etiopien	10,5
10	Tanzania	10,1	10	Chad	7,5

* De palæstinensiske selvstyresområder samt Jordan, Libanon og Syrien

Kilder:
1992-2001 Danidas årsrapporter;
2002-04 Udenrigsministeriet; 2005-09
DAC statistics 2A

Bilag 8. (fortsat)

2006		2007		2008		2009	
1	Sudan	1661	Sudan	1946	1	Sudan	2089
2	DR Congo	705	DR Congo	737	2	DR Congo	946
3	OPT	384	OPT	641	3	Somalia	849
4	Somalia	324	Vestafrika	448	4	OPT	803
5	Uganda	267	Uganda	417	5	Afghanistan	666
6	Zimbabwe	258	Somalia	394	6	Irak og regionen	650
7	Vestafrika	243	Zimbabwe	372	7	Kenya	576
8	Chad	182	Chad	306	8	Pakistan	542
9	Great Lakes Region	154	Burundi	273	9	Chad	400
10	Liberia	145	Liberia	114	10	Vestafrika	392

^a Bosnien-Hercegovina, Kroatien, Jugoslavien og Makedonien.

^b Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala og Belize.

^c Bosnien-Hercegovina, Kroatien, Jugoslavien, Makedonien og Albanien.

Kilde: UN-OCCHA og UN-DHA

Bilag 9. Sammenligning af top 10 for dansk humanitær bistand og top 10 for FNs appeller (CAP), 1996-2009
 Forskel i prioritering, relativ dansk overprioritering (antal trin) ; relativ dansk underprioritering (antal trin)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Afghanistan				6	-7	-2	-6	-3	0	>10	>10	>8	>8	>9	>9	>8	3
Afrikas Horn						>1	>2		-3		3						
Angola				>7	-2	4	6	0	>4	0	1	>5	>1	>6	>2		
Balkan				>10	>10	2	1	0	1	-3	>5						
Bangladesh						>-6											
Burundi										>-2			>6		2	>2	>7
Centralaf. Rep.													>4	>-2	>-2	>-1	>3
Chad													>-4	>-2	>-2	>-2	>3
DR Congo										-4		-4	>-2	-5	-4	-4	-3
Eritrea				>2					1	>-3	>-5	>-3					
Etiopien					>5		>3	-5		>2			>-10			>1	>-2
Great Lakes Reg.				0	-2	0	6	-1			1						8
Indonesien																	
Irak				-5	>2					>7	>10	>10				>-2	>-5
Kaukasus				>-7	>-1			>2	2			>4		>3	>3	>3	0
Kenya													8				
Kina						>-3											
Liberia				>1	4	>4	>5							4	5		
Malawi										>-4							
Mellemamerika						>-4											
Mozambique							7										
Niger														>1			
Nordkorea				>-3	-3	-7	>-10	>-10		>-9	>-6	>-6					
Østtimor							-1	-3	4								
Pakistan																	
Palæstina						>8			>7	>9	>1	-4	>-10	>-7	>-7	>-6	>-3
Sierra Leone					>-3		4	4	4	>-1							>-7
Somalia				-1	>-4	>2	>2			>3	3	>5	>-1	0	3	1	0
Sri Lanka										>5		>6					
Sudan				0	3	5	0	5	>-3	0	0	-1	-1	0	0	0	0

Bilag 9. (fortsat)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Syd/Afr/Zimbabwæ										>-10	-6	>-8		>-4	>-3	2	5
Tadjikistan				>-1		>-1											
Tanzania							>-1							>8	>1		
Tjetjenien				0	1												
Uganda							>-2				>-3	0	-1	>-5	1	0	
Vestafrika									1								>-1
Zambia													>7				

Litteratur

- Abbaszadeh et al. (2008) *Provincial Reconstruction Teams. Lessons and Recommendations*. Woodrow Wilson School. Princeton University
- Bach, Christian Friis; Olesen, Thorsten Borring; Kaur-Pedersen, Sune; Pedersen, Jan (2008) *Idealer og Realiteter – Dansk udviklingspolitik historie 1945-2005*. Gyldendal
- Beath, Andrew, Christia, Fotini, Enikolopov, Ruben and Kabuli, Shahim A. (2010), *Randomized Impact Evaluation of Phase II of Afghanistan's National Solidarity Programme (NSP)*.
- Boutros-Ghali, B. 1992. *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping*. Report of the Secretary-General Pursuant to the Statement Adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992. New York: United Nations
- Brahimi, Lakhdar (2000) *Report on the Panel on United Nations Peace Operations*. New York: UN
- Brett, Julian (2009) *Recent experience with comprehensive civil and military approaches in international relations*. DIIS Report 2009:09. København: Dansk Institut for Internationale Studier
- BMZ (German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development) (2010), *Assessing the Impact of Development Cooperation in North East Afghanistan 2005-2009*, Evaluation Reports 049, March, Bonn.
- Caritas Europe (2011) *The gap between policy and practice – The European Consensus on humanitarian aid and humanitarian principles*
- Collinson, Sarah; Elhawary, Samir; Muggah, Robert (2010) *States of fragility: stabilisation and its implications for humanitarian action*. Humanitarian Policy Group, London: ODI
- Danida (2005), *Humanitarian and Reconstruction Assistance to Afghanistan 2001-2005 from Denmark, Ireland, the Netherlands, Sweden and the United Kingdom*, a joint evaluation, October, Copenhagen.
- Danidas Årsrapporter 1992-2010
- Danida, (1993) *Danmarks deltagelse i det internationale udviklingssamarbejde 1993*. København: Udenrigsministeriet
- Danida (1994) *En verden i udvikling – Strategi for dansk udviklingspolitik frem mod år 2000*. København: Udenrigsministeriet
- Danida, (2000) *Partnerskab 2000*. København: Udenrigsministeriet
- Danida (2002) *Danmarks deltagelse i det internationale udviklingssamarbejde 2002*. København: Udenrigsministeriet

- De Coning, Cedric (2008) *The United Nations and the Comprehensive Approach*. DIIS Report 2008:14. Copenhagen: DIIS
- DFID (2009), *Country Programme Evaluation Afghanistan*, Evaluation Report EV696, May, London. http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/evaluation/afghan_eval.pdf
- Donini, Antonio (2009) *Afghanistan: Humanitarianism under threat*. Feinstein International Center, 2009
- Donini, Antonio (2010) *Afghanistan: Humanitarianism unraveled*. Feinstein International Center, 2010
- Donini, Antonio; Fast, Larissa; Hansen, Greg; Harris, Simon; Minear, Larry; Mowjee, Tasneem; Wilder, Andrew (2008) *Humanitarian Agenda 2015: The state of the humanitarian enterprise*. Feinstein International Center
- Duffield, Mark (2001) *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*. London: Zed Books
- Europakommissionen (2007) *European consensus on humanitarian aid*. Bruxelles: EU
- Finnida (2008), *Evaluation Finnish Aid to Afghanistan*, Evaluation Report 2007:1, Helsinki.
- Fischer, Per (1997) Danish international assistance: The Environment and Disaster Relief Facility (EDRF). In Bertel Heurlin og Hans Mouritzen (eds.) *Danish Foreign Policy Yearbook 1997*. Copenhagen.
- Fishstein, Paul (2010) *Winning hearts and minds? Examining the relationship between aid and security in Afghanistan's Balkh province*. Feinstein International Center
- Fishstein, Paul and Wilder, Andrew (2012) *Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship between Aid and Security in Afghanistan*. Feinstein International Center
- Gordon, Stuart (2011) *Winning hearts and minds? Examining the relationship between aid and security in Afghanistan's Helmand province*. Feinstein International Center
- International Crisis Group (ICG) (2011) *Aid and conflict in Afghanistan*. Asia Report n°210
- MacRae, Joanna and Leader, Nicholas (2000) Shifting sands: The search for 'coherence' between political and humanitarian responses to complex emergencies. *Humanitarian Policy Group Report* no. 8. London: ODI
- Menkhaus, Ken (2010) Stabilisation and humanitarian access in a collapsed state: the Somali case. *Disasters* 34/3: 320–341
- Muggah, Robert (2010) The effects of stabilisation on humanitarian action in Haiti. *Disasters* 34/3: 444-63

- Møller, Per Stig & Jensby, Svend Aage (2004) Vi skal koordinere civil og militær indsats. *Berlingske Tidende*, 10.04.2004
- OECD/DAC (2007) 'ODA case-book on conflict, peace and security activities. Paris: OECD
- OECD/DAC (2011) The DAC. 50 years, 50 highlights. <http://www.oecd.org/dataoecd/63/50/46717535.pdf>
- Oxfam (2011) Whose aid is it anyway? Politicizing aid in conflicts and crises. 145 *Oxfam Briefing Paper*
- Pantuliano, Sara; Mackintosh, Kate; Elhawary, Samir; Metcalfe, Victoria (2011) *Counter-terrorism and humanitarian action: Tensions, impact and ways forward*. Humanitarian Policy Group Policy Group 43, London: ODI
- Patrick, Stewart & Brown, Kaysie (2007) *Greater than the sum of its parts? Assessing 'Whole of government' approaches to fragile states*. New York: International Peace Academy
- Porter, Toby (2002) 'Executive Summary. An External Review of the Consolidated Appeals Process,' UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. UN/OCHA: Evaluation and Studies Unit
- Rye Olsen, Gorm, Carstensen, Nils and Høyen, Christian (2002) Humanitarian Crisis: What determines the Level of Emergency Assistance? Media Coverage, Donor Interests and the Aid Business. *Disasters* vol.27/2: 109-26
- Stauer, Carsten (2003) Svage stater i fattige lande – dilemmaer i udviklings samarbejdet *Den ny verden* vol.36/1
- Stepputat, Finn (2009) Synthesis Report. Civil-military relations in international operations. A Danish perspective. *DIIS Report* 2009:16. Copenhagen: DIIS
- Stiglitz, Joseph E. (1998). Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes. Paper given at 1998 Prebisch Lecture, 10.october, 1998. Geneva: UNCTAD
- Stoddard, Abby; Harmer, Adele; DiDomenico, Victoria (2009) Providing aid in insecure environments: 2009 update. *Humanitarian Policy Group Policy Brief* 34, London: ODI
- Udenrigsministeriet (2000) *Voldelige konflikter I udviklingslandene*. København: Udenrigsministeriet
- Udenrigsministeriet (2003a) *En verden til forskel*. København: Udenrigsministeriet
- Udenrigsministeriet (2003b) *Danmarks internationale indsats – nye udfordringer i en verden i forandring*. København: Udenrigsministeriet
- Udenrigsministeriet (2003c) UNRWA. Danmarks prioriteter og mål. November 2003, København

Udenrigsministeriet (2010) *Regeringens udviklingspolitiske prioriteter 2011-14*. København

Udenrigsministeriet (2011) *Helmand Planen 2011-12*. København

Van Brabant, Koenraad (2000) *Operational security management in violent environments: A field manual for aid agencies*. Humanitarian Practice Network. London: ODI

