

# Utviklingshjelp og det nasjonale godhetsregimet

Av Terje Tvedt

**Den norske debatten om utviklingshjelp og fredspolitikkk har historisk hatt en tendens til å bli en debatt om moral, «image» og konkurranse om intensjoner, og i liten grad en diskusjon om de komplekse betingelsene for at Norge kan bidra positivt. Symbiosen mellom den narsissistiske kosmopolitt og Det nasjonale godhetsregimets dominans har skapt et intellektuelt klima hvor virkelighet og resultater har vært av ganske perifer betydning, fordi verden er blitt omdannet til en arena for Den gode handlings virke, skriver professor Terje Tvedt ved Senter for utviklingsstudier, Universitetet i Bergen.**

De siste tiårene har vist at det har vært lett å diskutere utviklingshjelp innenfor de rammene som utviklingshjelpssystemet selv har etablert, men vanskelig å få til en reell og rasjonell debatt i Norge om bistandens og utviklingens forutsetninger.

Det kan tydeliggjøres med to eksempler:

På midten av 1980-tallet vedtok Stortinget én felles utviklingsstrategi for alle utviklingsland. Stortingspolitikkerne hevdet at land som Kina, Sudan, Saudi-Arabia og Botswana skulle utvikles etter en og samme grunnbehovsstrategi som historien også hadde vist var rett.

Meldingen var fremmet av Willoch-regje-

ringen, men til tross for dette var strategien for den ikke opptatt av konkurranse fra det internasjonale markedet, etablering av profitabelt nasjonalt næringsliv og lignende. Utviklingens motor var definert som «de fattigste 40 prosent» og jordbruket, mens oppmuntring til handel, marked og business var ute av bildet. Poenget her er ikke bare strategiens profil, men den konseptuelle sikkerhet den ble fremsatt med.

Hvis nasjonalforsamlingen i Niger hadde vedtatt én utviklingsstrategi for alle utviklede land, beskrevet som historisk bevist, ville vi jo stilt spørsmål ved landets intellektuelle helsetilstand og kilden til den offentlige dogmatikk.



*Terje Tvedt er dr. philos, professor og forskningsleder ved Universitetet i Bergen og forsker II, UNIFObgloba. Han har publisert en rekke bøker og artikler nasjonalt og internasjonalt om utviklingshjelp og utenrikspolitikk, og også om sitt spesialfelt; Nildalens moderne historie og vannets generelle rolle i verdenshistorien. Foto: Magnus Vabø*

Den samme holdningen til utviklingens uendelige letthet i andre land synes å gjelde fortsatt. For et par år siden vedtok Stortinget en «Helhetlig utviklingspolitikk» eksplisitt basert på forestillingen om at alle i hele verden er enige om utviklingens mål og hvordan den kan nås. Meldingen forsøkte ikke å plassere utviklingshjelpen i «vår tid». Den berørte ikke voksende religiøs fundamentalisme og islamsk terrorisme; Kinas strategi i Afrika; at Kina og India er i ferd med å passere de fleste utviklede lands økono-

mier, betydningen av USAs utenrikspolitikk osv.

Meldingen var organisert omkring gode intensjoner og en katalog over urealistiske mål. Meldingen slo fast at det var et mål å sikre likestilling i grunnskoleutdanningen, «fortrinnsvis innen 2005». Regjeringen og Stortinget diskuterte og vedtok i 2004 at de arbeidet for slik likestilling innen 2005, over hele verden, inkludert Afghanistan, Colombia eller Etiopia. Utenrikskomiteen ble presentert for det saklig absurde i å vedta en slik

målsetting, men neglisjerte det. Det betydde likevel ikke noe, fordi det er et politikkfelt hvis posisjon hviler på at det unndrar seg rasjonell etterprøving og defineres utenfor den vanlige politikken verden.

Denne artikkelen bygger på mange års omfattende empirisk forskning om norsk utenrikspolitikk og utviklingshjelp, men er særlig basert på to sentrale funn i to av bøkene.

I *Verdensbilder og selvbilder* fra 2002 identifiserte jeg på grunnlag av studier av blant annet offentlige dokumenter og norske romaner bistandsepokens dominerende tankefigur: *Den narsissistiske kosmopolitt*. Det er snakk om en motsetningsfylt figur som forveksler egne verdier med universelle verdier. Tenkemåten har derfor insistert på å beskrive den virkelige verden, mens verdens kompleksitet i virkeligheten har falt på plass underkastet noen enkle moralske dikotomier.

I *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt* som jeg skrev for Makt- og demokratiutredningen i 2003 sammenfattet jeg dette politikkfeltets virkemåte med begrepet *Det nasjonale godhetsregimet*. Betegnelsen innebærer ikke at de menneskene som arbeider med utviklingshjelp er «godere» enn andre, men at legitimitet, fordeling av ressurser, fortolkningen av verden og

lignende, baseres på retoriske kriterier om godhet og «image management» som ivaretaker av disse verdiene.

Det må understrekes: Begge disse begrepene er ment som de mest dekkende og presise betegnelsene på to ulike historiske fenomen innenfor norsk internasjonalsiseringshistorie. Det er avgjørende for forståelsen av min analyse at disse begrepene ikke oppfattes som normative spissformuleringer, men som beskrivende begrep med analytisk potensial.

Denne artikkelen vil plassere bistandspolitikken (jeg bruker utviklingshjelp og bistandspolitikk om hele politikkkfeltet, (selv om det ikke er

helt dekkende) i et for norske lesere uvanlig og bredt historisk perspektiv, for å tydeliggjøre trekk ved den norske debatten, med håp om å gjøre den mer rasjonell, resultatorientert og strategisk effektiv.

### **Bistand i et sivilisasjonshistorisk og storpolitisk perspektiv**

Utviklingshjelpen har vært et statsfinansiert prosjekt for å spre vestlige verdier til ikke-vestlige områder. Sett i et langt sivilisasjonshistorisk perspektiv er det dette som har vært bistandens overordnede rolle. Bistandens og utviklingshjelpens sentrale mål om utvikling som samfunnets mål og normaltillstand, menneske-

«*Den narsissistiske kosmopolitt  
forveksler egne verdier med  
universelle verdier*»

rettigheter, demokrati og godt styresett, likestilling mellom kjønnene og lignende, er alle ideer med i hovedsak et idé-historisk feste i Europa. De verdiene som utviklingshjelpen ble organisert omkring etter Den andre verdenskrig var vestlige verdier. Av ulike historiske grunner som jeg ikke har plass til å gå inn på her, ble imidlertid utviklingshjelpens språk i stadig større grad formulert og legitimert som et kulturnøytralt prosjekt, både av givere og mottakere.

Winston Churchill traff også her spike-ren på hodet: Han sa at med Menneskerettighetserklæringen fra 1948 hadde Vesten klart å «sette vestlige verdier på tronen». Det kan ikke være tvil om at utviklingshjelpen har bidratt til å spre disse verdiene til den fjerneste avkrok av kloden, båret på vingene, så å si, av pengene som har finansiert store og små bistandsprosjekter. De fleste vil mene at dette, i den grad en har lykkes, er et positivt bidrag til verdens utvikling.

Utviklingshjelpen må også plasseres innenfor en bred politisk sammenheng. Da USA i 1948 lanserte sin Point 4 erklæring for hvordan USA kunne bidra til å utvikle de fredselkende landene i de underutviklede områdene, hadde landet i tre strategiske hovedmålsettinger. De to første var klart uttrykt: Å åpne opp nye områder for overskuddskapital som ikke kunne investeres i USAs egen økonomi. Og for det andre: Å bruke bistand som et middel for å svekke kommunismen i

fattige land. Et tredje motiv var å bruke utviklingshjelp som et våpen mot det europeiske kolonisystemet. Holdt opp mot disse målene og sett i et slikt historisk perspektiv, har utviklingshjelpen vært vellykket.

Det 20. århundret var USAs århundre. USAs evne til å ekspandere økonomisk og styrke sin kulturelle innflytelse i kjølvannet av og i samband med ulike former for utviklingshjelp, var en av mange årsaker. Moderniseringsstrategiene som dominerte utviklingstenkningen på 1950- og 1960-tallet bidro til å bremse oppslutningen om kommunismen. De ga viktige økonomiske og politiske stimuli, særlig i hva som senere ble kalt de «asiatiske tigrene». Grunnbehovsstrategien, som Verdensbanken lanserte på 1970-tallet under tidligere forsvarsminister Robert MacNamara, bidro til å svekke de bonde-revolusjonære bevegelsene som på det tidspunktet truet den bestående orden i Asia, Latin-Amerika og Afrika.

Det kan heller ikke være det minste tvil om at USA på 1950-tallet bidro til å svekke europeisk kolonialisme. Mens daværende visepresident Richard Nixon reiste rundt i Asia og fordømte det arkaiske europeiske kolonisystemet, søkte USA samtidig med løfter om bistand å vinne over eliter som koloni-maktene var avhengige av.

Bistanden har altså bidratt til å forme den moderne verden, og noen land har vært

nærmest totalt avhengig av pengeoverføringer. Det har også spilt en viktig rolle i den globale debatten om utvikling og dens forutsetninger.

### **Godhetsregimets «blinde flekker»**

I Norge har historiske analyser som den jeg har gitt ovenfor, blitt oppfattet som «farlige» og som ødeleggende for «den nasjonale konsensus». Politikkkfeltets innflytelse og makt hviler på et særegent grunnlag: Den vegeterer på systemets evne til å fremstille seg som de fattiges verge. Derfor har Stortingets og partienes diskusjoner ofte kretset om hvor mye hjelp Norge bør gi (én-prosents diskusjonen som en erklært gradmåler på landets samvittighet) og en intensjonskonkurranse om hvem som er best til å nå «de fattige», og mye sjeldnere en balansert, faktaorientert debatt om hva bistanden har oppnådd og kan oppnå.

Dominansen til denne sinnelagsetiske diskursen har skapt flere paradoksale trekk: Ett av de mest talende er at Fremskrittspartiet, som er det partiet som særlig de siste årene er blitt stadig mer opptatt av å forsvare og spre hva de kaller vestlige verdier, samtidig er det partiet som har vært og er mest mot utviklingshjelp. Mens SV, et av de partiene som har vært sterkest motstander av det de har kalt «vestlig kulturimperialisme», har vært et av de partiene som sterkest har

støttet opp om dette vestliggjøringsprosjektet av verden. Når de som støtter opp om det, er de som retorisk fordømmer det, mens de som er mot det, er de som retorisk ønsker å fremme dets mål, er det naturlig at både debatten om utviklingshjelpen og dens effektivitet er blitt påvirket.

Jeg har andre steder dokumentert at også norsk bistand har hatt politisk betydning, uten at verken politikere eller offentlighet har vært opptatt av det, eller, og det er enda mer interessant, oppdaget det.

Norske statsmidler spilte en avgjørende rolle for at Eritrea ble en selvstendig stat på begynnelsen av 1990-tallet, men uten at Storting eller regjering

### *«Én-prosents diskusjonen som gradmåler på landets samvittighet»*

planla det eller visste om det. Statlige bistandsmidler har spilt en helt sentral rolle i å etablere en mektig luthersk minoritetskirke i Etiopia, til tross for retningslinjer mot å støtte misjonering. Norsk bistand var i perioder helt avgjørende for at geriljabevegelsen til John Garang kunne utvikle den sterkeste hæren i Sør-Sudan, uten at Utenriksdepartementet planla det. Norsk bistand har spilt viktige roller i å utvikle lands vannkraftressurser og i å angripe lands vannlandskap, og har finansiert såkalte sivile samfunnsorganisasjoner i andre land – helt avhengige av norsk statsstøtte.

Norsk utviklingshjelp er ansvarlig for



*Det er ikke foretatt noen studie som har søkt å vurdere den samlede effekten av systemets virkning på verdens utvikling, skriver Terje Tvedt. Bildet viser matutdeling i Nord-Uganda.  
Foto: Scanpix*

skandaler, men også for viktige bidrag til utvikling i mange land som sjelden kommer frem i offentligheten, fordi det ville undergrave Godhetsregimets verdensbilder og selvbilder.

En diskusjon om bistanden på premissene til Det nasjonale godhetsregimet, innebærer at nordmenn og norske politikere ikke vil kunne forstå verken verden eller Norges rolle i den.

### **Det internasjonale bistandssystemets vekst**

Enhver diskusjon om hva utviklingshjelpen har oppnådd og kan oppnå kan ikke overse fremveksten av et internasjonalt

bistandssystem. Det vokste frem på 1960-tallet etter en rekke initiativ fra USA, OECD og FN; et globalt system, med global rekkevidde og ambisjoner.

Det består av stadig flere FN-organisasjoner; nasjonale bistandsbyråkratier (som NORAD og UD i Norge, SIDA i Sverige, CIDA i Canada etc.), non-governmental organisations forskningsinstitusjoner finansiert av dette systemet og en hær av info-journalister hvis oppgave er å fremme Den gode sak. Rett etter andre verdenskrig var det noen få titalls slike organisasjoner, mens det nå høyst sannsynlig er snakk om titusenvis. Dette er et system hvor aktørene har egne interesser som påvirker handlinger og ideer.

Det er ikke foretatt noen studier som har søkt å vurdere den samlede effekten av dette systemets virke på verdens utvikling. Det er vanskelig av flere grunner, men også fordi det er et politikksystem uten klare suksesskriterier. Metodene er som regel synonyme med målsettingene, og målsettingene er så uklare at de ikke lar seg måle, i motsetning til hvordan en kan måle suksess i næringslivet, i idretten, og på nasjonale politiske arenaer.

Det er et system som har tendert til å rettferdiggjøre seg selv ved at det *er*, eller som Alex de Waal skriver i

*Famine Crimes*: «humanitarianism is hugely self-justifying: it may even be the paradigm of a secular human enterprise that does not need to succeed in order to justify itself. Humanitarianism works, by definition».

### **Det norske sørpolitiske system**

I løpet av få tiår er det i Norge utviklet et stort og mektig sørpolitisk system. Enhver diskusjon om hva som er mest hensiktsmessig utviklingspolitikk er blitt påvirket av dette systemets makt og interesser, ikke minst ved at det posisjonerer seg og poserer som maktomt og interesseløst.

Det er en miks av nasjonale tradisjoner og påvirkning fra det internasjonale bistandssystemet. På begynnelsen av 1960-tallet fantes ikke NORAD, og bare

en håndfull personer arbeidet med ikke-europeiske spørsmål i et utenriksdepartement som så å si utelukkende var orientert mot NATO, Europa og nordområdene. Det var mulig å telle antall norske forskere som drev med ikke-europeiske spørsmål på én hånd, og de fikk ingen finansiell støtte fra Utenriksdepartementet. Først i 1963 fikk «private» organisasjoner, som de da ble kalt, bidrag over statsbudsjettet. I 1963 mottok syv organisasjoner til sammen vel to millioner kroner i statsstøtte.

*«Målsettingene er så uklare at de ikke lar seg måle»*

I 2007 omfatter det sørpolitiske systemet over 200 organisasjoner med over tre milliarder kroner i

UD-støtte. Organisa-

sjonene favner langt bredere enn de klassiske nødhjelps- og misjonsorganisasjonene. Kirkens Nødhjelp, Røde Kors, Norsk Folkehjelp, Redd Barna og Flyktninghjelpen og Norsk Misjons Bistandsnemnd har fått de store summene. De tre førstnevnte organisasjonene har hver for seg i perioden 1990–2007 fått mellom fire og fem milliarder kroner over statsbudsjettet, eller nærmere 15 milliarder kroner til sammen.

Men også organisasjoner som Norges idrettsforbund, Norges Kvinne- og Familieforbund (tidligere Norges Husmorforbund), Næringslivets Hovedorganisasjon, Landsorganisasjonen i Norge, Universitets- og høyskolerådet og



tikkfeltet en usedvanlig legitimitet og politisk-moralsk posisjon. Dets språk og perspektiv har kunnet nærmest monopolisere diskusjonen om utviklings- og fattigdomsproblemer i verden. Norge har ingen fortid som kolonimakt. Norge sendte fra slutten av 1800-tallet til bistandsepoken ble etablert ut flere misjonærer i Paulus sine fotspor enn noe annet land i forhold til folketallet. Men det viste seg at misjons-Norge lett tilpasset seg bistandsepokens retorikk. Store deler av misjons-Norge ble i løpet av 1970- og 1980-tallet en del av det sørpolitiske systemet.

Norge har ikke hatt noen viktige militærstrategiske interesser (før nå med Afghanistan), og Norges næringslivsinteresser har vært relativt marginale. Nå er dette i ferd med å endre seg.

Det nasjonale godhetsregimet og dets ledende aktører begrunner seg selv, og blir oppfattet, som å danne et slags moralsk samfunn i en ellers ond verden. Det er et politikkkfelt som over flere tiår har fordelt ulike typer godhetskapital. (Alle har vel lagt merke til hvordan folk som får lederposisjoner innen dette systemet og kommer fra næringslivet eller politikken, plutselig blir «gode mennesker» eller «idealister» når avisene intervjuer dem, fordi de har trådt innenfor godhetens arena, så å si.) Slike forestillinger om «godhet»

og sinnelagsetikkens forrang har ført til at politikkkfeltet har unndratt seg normal diskusjon om hva som lykkes/ikke lykkes. Det har utviklet en status quo ideologi som innebærer at kritikk av politikk og aktører er blitt definert som etisk uforsvarlig fordi den kan ødelegge for Den gode sak.

Politikkfeltet er nasjonalkorporativt organisert. Det er blitt beskrevet som *nasjonens* svar på globale utfordringer. Nettopp det usedvanlig tette forholdet mellom forskning, organisasjon og stat er blitt

«*Det nasjonale godhetsregimet – et slags moralsk samfunn i en ellers ond verden*»

brukt av politikkkfeltets ledelse som «statebranding» av Norge. Institusjonelle relasjoner og samhandlingsmønstre har bidratt til å utviske distinksjoner

mellom ulike delsystemer i samfunnet; som forholdet mellom frivillige organisasjoner, forskningsinstitusjoner, partier, departement og stat. Denne nasjonalkorporativismen kan også forklare hvor raskt politikkkfeltets slagord kan endres, uten at det på noen måte har syntes å påvirke den retoriske enighet innen systemet om politikkens mål.

Dette feltet kjennetegnes også av en spesiell form for elitesirkulasjon hvor personer beveger seg fra den ene institusjonen til den andre og tilbake igjen, og hvor de derfor er på alle sider av bordene: Statssekretærer er blitt organisasjonsledere, og organisasjonsledere statssekretæ-

rer, og forskere har gått fra å forske på sørpolitikk til å bli statssekretærer for så umiddelbart å gå tilbake til forskningen. Slik elitesirkulasjon er ikke unik, men den har foregått med hurtigere omdreining og i større omfang og med større legitimitet på dette området enn på andre områder. Og det fortsetter: Dagens utenriksminister kom fra generalsekretærstillingen i Røde Kors, etter at han tidligere hadde arbeidet ved Statsministerens kontor. En av dagens statssekretærer kom fra generalsekretærstillingen i Flyktninghjelpen, etter at han tidligere hadde arbeidet som informasjonssjef i NORAD, statssekretær og dernest som embetsmann i UD. Dette er toppen på et stort isfjell av elitesirkulasjon på alle nivå.

Et annet særtrekk ved dette feltet er den korte avstanden mellom politikk og embetsverk. I løpet av de siste tre tiårene har til sammen 24 statsråder/statssekretærer/personlige rådgivere gått til UD etter endt jobb for ulike regjeringer. Med få unntak hadde disse arbeidet i UD før de ble heltidspolitikere på regjeringnivå. Elitesirkulasjonens omfang gir grunn til å stille spørsmål ved systemets evne til å lære, også fordi sjansen for at lederne møter seg selv i døren har vært så overhengende.

### **Sluttkommentar**

Det sørpolitiske systemet har klart å trekke med store deler av det norske folk i utviklingshjelpens aktiviteter, og har dermed også på helt fundamentale måter påvirket folks utviklingsforestillinger,

verdensbilder og selvbilder. Det har slik selv satt rammene for debatten om den politikken det bør føre, ikke minst næringslivets rolle.

Den norske debatten om utviklingshjelp og fredspolitikk har historisk hatt en tendens til å bli en debatt om moral, «image» og konkurranse om intensjoner, og i liten grad en diskusjon om de komplekse betingelsene for at Norge kan bidra positivt. Symbiosen mellom den narsissistiske kosmopolitt og Det nasjonale godhetsregimets dominans har skapt et intellektuelt klima hvor virkeligheten og resultater har vært av ganske perifer betydning, fordi verden er blitt omdannet til en arena for Den gode handlings virke.

Dette har selvsagt også påvirket hele debatten om næringslivets rolle. Siden næringslivets hovedmålsetting er fortjeneste eller profitt for selskapet, har et politikkkfelt som har begrunnet seg selv som organisator av nasjonens altruistiske handling, dvs. som en arena hvor Den norske samaritan er typefigur, hatt store problemer med å diskutere markedets eller det private næringslivets rolle i utviklingsprosessen.

Paradoksalt nok, og av mange historiske grunner, synes noe av dette å være i endring nå: Med SV-eren Erik Solheim som bistandsminister skjer det som Willoch-regjeringen i sin tid avviste. ■