

# *Danidas flagskib*

## NOAKHALI-PROJEKTET OG PROJEKTBIKSTANDENS SYMBOLSKE FUNKTIONER

AF

PETER YDING BRUNBECH

Dansk projektbistand bliver i den offentlige debat ofte reduceret til spørgsmålet om, hvorvidt den virker eller ikke. Skaber den en ikke nærmere defineret »udvikling«, eller stiller den i det mindste enkeltpersoner bedre end før? Jævnligt diskuteres dens succes endog negativt, forstået som fravær af skandaler. En væsentlig succesparameter er således at gennemføre projekter uden nævneværdig korrupsion, miljøbelastning eller negative konsekvenser for lokalbefolkningen. Helt generelt tages officielle påstande om bistandens basalt set altruistiske karakter som oftest for gode varer.

Som de seneste års historiske forskning har vist, har dansk bistandspolitik dog helt fra begyndelsen haft en række andre politiske og økonomiske dagsordener ud over udvikling og fattigdomsbekæmpelse. Det drejer sig ikke nødvendigvis kun om de mere gustne motiver, der blev diskuteret i 1970'erne, såsom neo-imperialisme eller skjult støtte til dansk erhvervsliv. Snarere tegner der sig et billede af dansk udviklingspolitik som ganske velintegreret med de dele af Danmarks generelle udadvendte politik, der skulle fremme fredeligt internationalt samarbejde og international økonomisk udvikling samt etablere positive bilaterale diplomatiske og økonomiske relationer med landene i den tredje verden.<sup>1</sup>

Hverken de politiske, økonomiske eller for den sags skyld altruistiske motiver kan imidlertid alene forklare, hvorfor Danmark sammen med de øvrige nordiske lande siden 1970'erne har ligget i toppen af de internationale statistikker over bistandens størrelse. Her har forskere

<sup>1</sup> Fx Brunbech (2007), Brunbech (2008b), Den Jyske Historiker (2008), Bach m.fl. (2008), Pedersen (2008), Olesen (2008), Olesen & Pedersen (2010).

i stedet peget på, at tanken bag udviklingsbistand korresponderer med den skandinaviske velfærdsstatsmodel og -tankegang, hvor den enkeltes skæbne til dels er et fælles ansvar, og staten spiller en aktiv rolle i fordelingen af velfærdsgoder. Samtidig har velfærdsinstitutioner historisk set været anvendt til at dæmpe klasse modsætninger i samfundet og dermed bidraget til en mere fredelig politisk udvikling, på samme måde som udviklingsbistanden også ofte opfattes som en vej til at mindske internationale modsætninger mellem rige og fattige.<sup>2</sup>

Mens velfærdsstatsideologien utvivlsomt overordnet set har spillet en rolle for de store skandinaviske bistandsbevillinger, er der dog meget væsentlige forskelle på ulandsbistandsydelser og velfærdsstatsoverførsler. Til forskel fra den hjemlige velfærdsstats omfordelingsmekanismer er ulandsbistand et mellemstatsligt fænomen, hvor et lands skatteydere sender penge til modtagere i et andet land. Det betyder, at modtagerne – igen til forskel fra velfærdsstaten – har meget begrænset indflydelse på overførslernes form, størrelse og anvendelsesmuligheder. Ligesom inden for klassisk privat godgørelse er det giveren, der sætter dagsordenen og nogle gange prioriterer synlige enkeltsager og konkrete initiativer frem for mere institutionaliseret udvikling og omfordeling. Markedet for ulandsbistanden – dvs. de købere, varen skal sælges til – findes således ikke blandt modtagerne i ulandene, men hos giverlandets indbyggere, der skal betale via skat, og som efterspørger godgørelse. Dette fænomen, hvor efterspørgslen efter godgørelse bestemmer udbuddet af bistand, er hvad økonomen Martin Paldam har benævnt »altruismens politiske økonomi«, hvor dansk bistand primært udformes for at komme en dansk offentlighed i møde, der efterspørger altruisme.<sup>3</sup>

Bygger man videre på Paldams tese, kan det således hævdes, at handlingen »at give ulandsbistand« vil indeholde et symbolsk element, møntet på at tilfredsstille giveren, der ikke nødvendigvis er i overensstemmelse med modtagerens ønsker og behov. Handlingens symbolværdi, over for enten giveren selv eller en betragtede tredjepart, bliver en væsentlig del af handlingens rationale. Dette betyder ikke, at handlingen er blottet for konkret positiv effekt for modtageren af ydelsen. Ser vi på den symbolske handling at yde bistand for at føle sig »god« eller blive set af andre som gørende »det rigtige«, kan denne forestilling ikke opretholdes, hvis det er almindeligt accepteret, at det man gør, ikke har en positiv effekt på modtageren. Der skal hos giverne og

2 Fx Lumsdaine (1993), Noel og Therien (1995), Stokke (1989).

3 Paldam (1997), særligt pp. 194-205.

betragterne i det mindste være en forventning om en positiv virkning, for at den symbolske værdi kan etableres. Dette forklarer også den store fokus på at undgå fejl, »spild« og korrupsion i bistands- og nødhjælpspolitik, idet sådanne »afsløringer« effektivt frarøver handlingen dens symbolværdi for giveren. Private givere er prædisponeret til at tro, at netop deres hundredelas er gået til en ubrugelig brønd eller til en korrupt embedsmand, ligesom skatteydere ofte føler, at det netop er deres skatte kroner, der er misbrugt på et fejlslagent projekt. Effekten af en donoroffentlighed, der forventer at købe symbolsk altruisme for sine bidrag, må forventes at være, at indsatsen tenderer mod det sikre, mod det synlige og mod det let forståelige.

Mens Paldams tese ikke var formuleret med henblik på bistandspolitikens historie, men indgik i hans analyse af en række konkrete bistandsindsatser i 1980'erne, vil denne artikel forsøge at applicere den på dansk ulandspolitikens historie siden dens begyndelse i 1949. Her støder man imidlertid på det umiddelbare problem, at tesen stemmer dårligt overens med historieforskningens påpegning af de mange andre udenrigs- og indenrigspolitiske dagsordner, bistanden også tjente.<sup>4</sup>

Artiklen vil derfor søge at påvise, at tesen om altruismens politiske økonomi og ideen om bistandens rolle som leverandør af symbolsk værdi primært har forklaringskraft i forhold til de 25 pct. af den danske bistand, som i perioden frem til Den Kolde Krigs afslutning blev givet som bilateral projektbistand. Dette gøres ved hjælp af en analyse af den bilaterale projektbistands historie frem til omkring 1980. Endvidere skal det vises, at denne symbolpolitiske prægning af politikken havde en række negative konsekvenser for den praktiske udviklingspolitikens effektivitet. Dette demonstreres gennem et casestudie af en af Danidas største projektsatninger – det såkaldte integrerede egnsudviklingsprojekt i Noakhali i Bangladesh – Noakhali-projektet – som løb fra 1978 til 1992 og kostede ca. 400 millioner kr. Projektet blev på mange områder mindre vellykket, og det rantes af talrige problemer, hvilket langt hen kan forklares ud fra de symbolpolitiske hensyn, både projektbistanden og den overordnede bistandspolitik var underlagt.

#### *Projektbistand og symbolpolitik 1949-1989*

Dansk bistandspolitik fik sin spæde begyndelse i 1949 med Danmarks første bidrag til FN's udviklingsprogram EPTA (det senere UNDP).

4 Er blandt andet beskrevet i Olesen & Pedersen (2010).

Frem til 1962 ydede Danmark næsten udelukkende multilateral bistand, først og fremmest kanaliseret gennem FN. Baggrunden herfor var et ønske om at styrke verdensorganisationen og det internationale samarbejde generelt samt en tro på, at multilaterale organisationer var bedst egnede til at løse den internationale opgave som udvikling af ulandene naturnødvendigt måtte være.<sup>5</sup> Først med vedtagelsen i 1962 af Lov om samarbejde med udviklingslandene blev der for alvor åbnet for muligheden for en bilateral dansk projektbistand. Med loven etableredes et dansk bistandsprogram med flere forskellige ydelsestyper, herunder bidrag til en række internationale programmer i FN- og Verdensbankregi. Desuden påbegyndtes bilaterale danske projekter i en række ulande, ofte administreret af danske NGO'er på grundlag af bevilling fra staten. Herudover etableredes et program, hvor ulandene kunne få billige udviklingslån bundet til køb i Danmark.

1962-loven var kulminationen på en længere politisk diskussion af dansk ulandspolitik i årene 1959-62. En række ungdomsorganisationer, NGO'er og politikere med statsminister Viggo Kampmann i spidsen ønskede en ny og mere aktiv dansk linje. Ønsket var dels affødt af den internationale debat, hvor internationalt udviklingssamarbejde stod højt på den internationale dagsorden omkring 1960, dels var det et resultat af en dansk interesse i at kunne iværksætte egne bilaterale projekter. Sådanne projekter kunne bl.a. virke som symboler på den danske indsats over for befolkningen.

Helt fra begyndelsen af 1950'erne havde der været tanker fremme om mere højtprofilerede, symbolladede, rent danske projektinitiativer. Både Det Radikale Venstre og Mellempfolkeligt Samvirke var tidlige fortalere for en dansk projektindsats, ikke så meget fordi bilateral bistand ville være mere effektiv, men fordi den ville kunne samle danskerne om opgaven og skabe positive kontakter mellem folk i Danmark og i ulandene.<sup>6</sup> Symptomatisk for ønskerne var diskussionerne om Mellempfolkeligt Samvirkes såkaldte Mysore-projekt, der efter flere års diskussion blev søsat i 1960 og på mange måder kan ses som Danmarks første bilaterale projekt. Projektet hvilede netop på tanken om, at der var en selvstændig værdi i, at udviklingsindsatsen skulle udføres af udsendte danskere. Sigtet med projektet var således dobbelt i den forstand, at »udvikling«, styrkelse af »mellempfolkelighed« samt en deraf affødt

<sup>5</sup> Brunbech (2007) og Brunbech (2006).

<sup>6</sup> Rigsdagstidende, Folketingets Forhandlinger 1951/52 sp. 4055-58, Brunbech (2007) pp. 142-163, Brunbech (2005), Bach et al. (2008) pp. 72-74, Juul (2002) kap. 23 og 28.

oplysningsindsats i Danmark var sidestillede formål. Der lå ligefrem en særlig pointe i foreningen mellem udvikling i modtagerlandet, skabelse af personlige kontakter samt oplysning til danskerne om ulandenes problemer og udfordringer.

Både Mysore-projektet og debatten om den nye bistandslov i 1960-62 viste, at den nye, mere aktive danske ulandsbistandspolitik havde både et udenrigspolitisk og et indenrigspolitisk sigte. Ud over at tjene udenrigspolitiske interesser og skabe udvikling i ulandene, skulle politikken have en folkeoplysende karakter og fungere som afløb for den altruistiske virketrang, der fandtes i mange organisationer og ungdomsbevægelser.<sup>7</sup> Også Kampmann så dansk ulandsbistand som et middel til at oplyse den danske befolkning og måske endog opdrage den til at vende sig bort fra den materialisme, som fulgte med etableringen af velfærdsstaten. Den 25. juni 1960 udtalte han i et interview i *Information*: »I Vest taler man om fjernsyn og biler, mens folk i Østen ligger og dør på gaderne. Det virker kort og godt uhyggeligt på mig. Men desuden vil det danske folk moralsk forhåbentlig have godt af at hjælpe, og derfor skal hjælpen være af en størrelsesorden, der vækker den enkelte af hans sløvhed.« Danskerne skulle altså ikke blot hjælpe for andres skyld – men også for at få det bedre med sig selv.

Symptomatisk for det indenrigspolitiske og symbolpolitiske perspektiv i ulandsbistanden var den store landsindsamling, som fulgte vedtagelsen af 1962-loven. Her blev der under stor offentlig bevågenhed samlet ind til en række projekter, der i langt højere grad var udvalgt grundet deres salgbarhed og appel til danske værdier end som led i en koordineret udviklingsindsats. Der blev samlet ind til højskolelignende initiativer og mejeriudvikling i Indien, skolebygning i Østafrika, oprettelsen af folkebiblioteker i Vestafrika, et uddannelsescenter for kvinder og en fond for udsendelse af unge danske ulandsfrivillige inspireret af Kennedys Peace Corps.<sup>8</sup>

Der var dog nogen uenighed om, hvor højt man burde prioritere det hjemlige aspekt i udviklingsbistanden på bekostning af en mere rationel tilgang til økonomisk udvikling. Udenrigsministeriet havde allerede i 1950'erne været skeptiske over for de mellemfolkelige aspekter i Mysore-projektet,<sup>9</sup> og både i ministeriet og i den nyetablerede bistandsadministration var man i 1962-63 ikke udelt begejstret for denne buket

7 Bach m.fl. (2008) pp. 109-115, Brunbech (2007) pp. 244-252.

8 Indsamlingekampagnen er beskrevet i Brunbech (2007) pp. 260-265, Juul (2002) pp. 472-486, Jørgensen (1977). pp. 50-77.

9 Brunbech (2008b) pp. 202-207, Juul (2002) pp. 322-364.

af mere eller mindre tilfældige indsatser, man var blevet pålagt som følge af landsindsamlingen. Problemet var, at selvom de tog sig godt ud i overskriftform, var de sjældent baseret på mere seriøse overvejelser endsig en samlet udviklingspolitisk eller udenrigspolitisk strategi. Man måtte dog affinde sig med realiteterne, at det var sådanne projekter, der kunne få politisk og folkelig opbakning, hvilket atter understregede den dominerende symbolfunktion i den tidlige projektbistand.<sup>10</sup>

Mens den danske udviklingsbistand i begyndelsen af 1960'erne således havde en klar indenrigspolitisk symbolfunktion, havde den dog også en række udenrigspolitiske funktioner. Danmark fortsatte 1950'ernes politik med at give relativt store bidrag gennem FN-systemet, som både signalerede støtte til FN og var en generel udenrigspolitisk manifestation af betydningen af internationalt samarbejde. Udviklingslånene og projektbistanden kom til at spille en vigtig rolle i Danmarks politiske relationer til en række af de nye lande, som skabtes i afkoloniseringskølvand. Bistandsprojekter blev hurtigt en del af det internationale diplomatiske sprog og afløste de nipsgenstande, der tidligere var blevet overrakt ved officielle besøg. Foruden den udenrigspolitiske funktion knyttede der sig en naturlig økonomisk interesse til den bilaterale bistand. Ordningen med danske udviklingslåns var blandt andet etableret med henblik på at sikre danske virksomheder fodfæste på de nye markeder i Afrika og Asien.<sup>11</sup>

Jens Otto Krags overtagelse af statsministerposten i 1962 betød, at den af Kampmann iværksatte kraftige udvidelse af bevillinger til udviklingsbistand, blev reduceret til en lavere stigningstakt. Det gik særligt ud over den bilaterale projektbistand, og da der samtidig foruden landsindsamlingsprojekterne også blev iværksat et stort fællesnordisk projekt på politisk initiativ, havde den nyetablerede bistandsadministration relativt få midler til rådighed til selv at iværksætte indsatser. Den ideelle forestilling om en kompetent bistandsadministration, der satte ind med projektbistand på baggrund af saglige og strategiske overvejelser om udviklingsbehov og hjælpemuligheder, lå således et pænt stykke fra den reelle virkelighed.<sup>12</sup>

Mens der således kun blev afsat relativt få midler til dansk bilateral projektbistand i første halvdel af 1960'erne, ændrede dette sig drastisk i årene 1965-67. I disse år slog de internationale procentmål for

10 Brev fra Jens Christensen til FN-ambassadør Hessellund Jensen 9/4-62 i Umark. 104.P.2.a.

11 Brunbech (2007) pp. 345-347 og 351-361.

12 Brunbech (2007) pp. 269-274. Vedrørende Krags og regeringens holdning, se fx: Telegram til FN-missionen med uddrag af møde i økonomiudvalget 5/10-62, Umark. 104.F.1.a.3 pk. 3; Styrelsens møde 19/10-62, Umark. 104.DAN.2/1.

bistandsoverførsler for alvor igennem som det væsentligste pejlemærke for dansk udviklingspolitik. Selvom denne stræben for en overfladisk betragtning kunne synes at være en symbolsk handling rettet mod et internationalt publikum, var det imidlertid først og fremmest en politik, der skulle tilfredsstillende et hjemligt krav om at signalere godgørenhed og international ansvarlighed. På sin vis var målopfyldelsespolitikken således også symbolpolitik rettet mod et indenrigspolitisk publikum.

Internationale målsætninger for rige landes bistandsoverførsler blev udviklet i 1960'erne i FN og OECD's bistandskomite DAC. De første målsætninger på 1 pct. gjaldt alle former for økonomiske overførsler, men omkring 1970 udvikledes et særligt bistandsmål på 0,7 pct. af BNP (senere BNI). Normalt formuleredes målsætningerne i FN-regi, mens DAC udgav sammenlignende statistikker over de rige landes forskellige økonomiske overførsler.<sup>13</sup> Det var en sådan DAC-sammenligning, som i 1965 »afslørede«, at Danmark lå nær bunden blandt de rige lande, når det kom til at yde bistand målt som procent af BNP. Set i bredere sammenhæng var dette ikke overraskende. Danmark var en relativt ny bistandsyder, og statistikkerne toppedes af kolonimagter som Frankrig, England, Belgien og Portugal, der havde omfattende politiske og økonomiske interesser i den tredje verden. Snarere end et udtryk for manglende offervilje var den danske placering således et udtryk for landets begrænsede kolonihistorie og manglende storpolitiske aspirationer. I den danske offentlighed blev tallene imidlertid set som et bevis på, at de store ord, den nye danske bistandspolitik var blevet lanceret med i 1962, havde været mundsvejr. Chokket blev så meget desto større, fordi der i Danmark var en tro på, at man stod sig godt i international sammenhæng på grund af de relativt store bidrag til FN.<sup>14</sup>

I årene 1965-67 udspandt der sig en heftig debat i Danmark om landets internationale bistandsforpligtelser og den dårlige placering i DAC's statistikker. Der var udbredt enighed om, at Danmark ikke levede op til sine internationale forpligtelser, og de socialdemokratiske regeringer så sig nødsaget til at hæve stigningstakten i bevillingerne. Debatten nåede en foreløbig kulmination i 1967, hvor Folketinget pålagde regeringen at fremlægge en plan for, hvordan Danmark kunne nå FN's 1 pct. mål for samlede økonomiske overførsler. I 1970 ændrede det danske mål sig til 0,7 pct. af BNP, men nu i direkte udviklingsbistand. Regeringen fremlagde efterfølgende en plan for, hvorledes målet kunne nås i 1972/73.<sup>15</sup>

13 Brunbech (2007) 77-88, Clemens & Moss (2005).

14 Brunbech (2007) pp. 274-280, DAC (1965).

15 Brunbech (2007) pp. 274-293, Jørgensen (1977) pp. 238-252, Folketingstidende: Folketingets forhandlinger 1966/67 2. samling sp. 4656-4663.

Selvom Danmark ikke nåede målet i 1972/73, indvarslede debatten i 1965-67 en kraftig stigning i bevillingerne til udviklingsbistand. De samlede udgifter voksede fra 61 millioner kr. i 1965 til 462 millioner i 1971, mens udgifterne til bilateral projektbistand voksede fra 16 til 123 millioner kroner årligt i samme periode. I 1978 nåede Danmark 0,7 pct.-målet, og ved Den Kolde Krigs afslutning i 1989 gav Danmark over fem milliarder kroner i bistand eller 0,93 pct. af BNI.<sup>16</sup>

Den kraftige vækst i danske bistandsudgifter faldt paradoksalt nok sammen med dalende international interesse i bistand. Dette understreger de indenrigspolitiske årsagers dominans, når de store danske bistandsoverførsler skal forklares. I Danmark – og måske også i de øvrige skandinaviske lande – udviklede der sig i slutningen af 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne en »volumenfetichisme«, hvor det vigtigste mål for bistandspolitikken blev at sætte ydelserne i vejret. Bistandsoverførsler størrelse blev i den hjemlige debat en målestok for nationens moralske tilstand og folkets accept af et globalt medmenneskeligt ansvar. Der blev gjort store anstrengelser for at få brugt de mange penge på en forsvarlig måde, og begreber som »flaskehalse« og »afløbsproblemer« i administrationen blev hyppigt debatterede udviklingspolitiske problemstillinger.<sup>17</sup>

For at sikre balance inden for bistandspolitikken felter og for at sikre den brede politiske opbakning bag bistandspolitikken, udviklede der sig i begyndelsen af 1970'erne et kassesystem i dansk bistandspolitik, hvor nærmere fastsatte procentsatser mere eller mindre automatisk gik til forskellige former for bistand. I teorien var der tale om et 50/25/25 system, hvor 50 pct. skulle kanaliseres gennem internationale organisationer, 25 pct. skulle gives i form af udviklingslån bundet til indkøb i Danmark, og 25 pct. skulle gives i form af bilateral dansk projektbistand. I realiteten lå de multilaterale bidrag oftest lidt under det planlagte og beløbene til udviklingslån lidt over, men det uofficielle system opretholdtes stort set uændret frem til 1988.<sup>18</sup>

Indenrigspolitisk set var systemets fordele oplagte, idet det sikrede, at alle interessenter fik udbytte af de stigende bistandsbevillinger. De multilaterale bidrag understøttede Danmarks internationalistiske strategi og styrkede FN-organisationen, som var største enkeltmodtager, mens den bilaterale bistand styrkede Danmarks politiske og

16 OECD.StatExtracts – Tabel »DAC1 Official and Private Flows«, lokaliseret den 24. august 2011 på OECD's hjemmeside: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=TABLE1>.

17 Brunbech (2007) pp. 322-337 og 393-398.

18 Bach et al. (2008) pp. 356-359, Pedersen (2008) p. 186ff.



økonomiske kontakter til en række lande. Udviklingslånene var selvsagt populære hos dansk erhvervsliv og de borgerlige partier, mens projektbistanden tilfredsstillede kravet om en synlig indsats, som kunne præsenteres over for befolkningen. Samtidig gav projektbistanden en række organisationer muligheder for at engagere sig aktivt i bistandsarbejdet ved at udføre egne projekter med tilhørende oplysningsindsats, og den gjorde det også muligt for Danmark at markere i sin politik, at man lagde vægt på særlige fokusområder som fattigdom, kvinders vilkår, andelsbevægelse, voksenundervisning og sundhed. De 25 pct., der gik til bilateral projektbistand, var så at sige bærere af udviklingspolitikens sjæl, idet det var her, man kunne skabe den profil, som den samlede indsats skulle identificeres med. Da de 75 pct. af bistanden, der gik gennem internationale organisationer eller til erhvervsvenlige statslån var dårligt egnede til at opfylde den hjemlige symbolpolitik krav, blev det således i høj grad projektbistanden, der stod tilbage som eneleverandør til det altruistiske hjemmemarked af konkrete indsatser.

Den danske bistandsadministration voksede imidlertid ikke så hurtigt som bevillingerne i 1960'erne og 1970'erne, og for hvert år blev der derfor færre medarbejdere pr. krone, der skulle forbruges. Det betød, at Danida altid var en organisation på udkik efter velegnede projekter og meget gerne store projekter, da disse var relativt billigere i drift for den danske administration. Ser man samlet på de projekter, der blev finansieret via den bilaterale projektbevilling og statslånsordningen i perioden 1962-1975, finder man, at den danske projektbistand var præget af et meget stort antal mikroprojekter, samt et antal (efter danske forhold) meget store projekter, hvor af de fem største af de i alt 400 projekter i perioden forbrugte over 20 pct. af midlerne.<sup>19</sup>

At den danske projektbistand var præget af disse mange små og meget store projekter, skyldtes dels ønsket om at skabe goodwill i mange lande, dels kravet om store projekter, der kunne forbruge mange penge og samtidig økonomisere med administration. Samtidig var de store projekter vigtige symboler for den danske indsats, ligesom de små indsatser gjorde det muligt at imødekomme hjemlige krav om indsats på specialiserede områder, herunder at give småbevillinger til hjemlige enkeltsagsgruppers prioriteter. Som følge af de mange små projekter, og ønsket om spredning, havde Danmark i 1975 iværksat bistandsprojekter i ikke mindre end 54 forskellige lande. Omkring 1970 begyndte man dog at koncentrere den danske projektbistand på grund af effektivitetshensyn. Grundet de nævnte goodwill- og erhvervshensyn

19 Bach et. al (2008) pp. 219-225.

var det ikke muligt at gennemføre en konsekvent koncentration, men i første halvdel af 1970'erne blev der udnævnt fire såkaldte hovedsamarbejdslande: Bangladesh, Indien, Kenya og Tanzania.

Trods de mange dagsordner blev ulandsbistanden i den danske offentlighed helt fra begyndelsen identificeret med godgørenhed og idealisme. Dansk bistand blev næsten per automatik anskuet som fattigdomsorienteret, dels fordi indbyggerne i ulandene jo per definition var fattige, men også fordi projektbistanden til de fattigste leverede de bedste historier til pressen. Her kunne udviklingslån til fabrikker og produktionsvirksomhed i relativt velstående ulande såsom Iran, Egypten, Thailand og Bolivia ikke være med. I 1976/77 gik således 40 pct. af den samlede bilaterale bistand (knap 20 pct. af den samlede bistand) til de mindst udviklede lande, mens andre 40 pct. gik til en lidt større gruppe af fattige ulande, der var bedre stillede end de mindst udviklede lande, fx Indien.<sup>20</sup> Egentligt fattigdomsorienteret i nutidig forstand var projektbistanden også sjældent før 1975. Blandt de største projekter dominerede store fabriksbyggerier og infrastrukturprojekter, der ikke umiddelbart kom de fattige på landet til gode, men snarere bybefolkningen og de bedrestillede bønder. Dette var helt i overensstemmelse med datidens forestilling om en nedsivningseffekt, hvor en vækst i landets samlede økonomi automatisk ville komme alle samfundslag til gode med tiden.

I begyndelsen af 1970'erne kom nedsivningsteorien dog under international kritik, og der kom forøget fokus på at nå de fattige i ulandene direkte gennem den såkaldte *basic needs*-strategi, eller de basale behovsstrategi. Hermed introduceredes et socialpolitisk element i udviklingsbistanden, som hidtil ikke havde været særligt fremherskende. Det var nu ikke længere nok, at bistanden kom ulandene til gode. Den skulle også komme de rigtige mennesker i ulandene til gode. I fagkredse og internationale institutioner blev de nye bistandsstrategier stadig diskuteret ud fra deres langsigtede udviklingspotentiale, og de var i deres selvforståelse ikke en omvej til udvikling, men snarere en ny og mere effektiv vej. I offentligheden blev de nye strategier imidlertid synonyme med en bredere opfattelse af fattigdomsorientering. Det blev i stigende grad et succeskriterium for offentligheden at se, at bistanden hjalp de allerfattigste og ikke kun storbønder, middelklassen eller embedsmændene. På den måde steg kravene til symbolværdien i de danske bistandsprojekter, der nu ikke blot skulle vise, at de hjalp de fattigste lande, men også de fattigste mennesker i de fattigste lande.

20 Styrelsens årsberetning 1976/77 p. 28.

Med det sociale sigte og fattigdomsorienteringen i 1970'erne kom de første såkaldte tværgående hensyn ind i dansk bistandspolitik. Det var ikke længere nok, at bistanden skabte vækst. Den skulle også skabe den rigtige form for vækst og bibringe de rigtige samfundsmæssige værdier. I midten af 1970'erne kom kvindeorienteringen til som nyt tværgående hensyn i kølvandet på de hjemlige ligestillingsdiskussioner, og i 1980'erne meldte først miljøhensyn og senere menneskerettigheder og demokratifremme sig på banen.<sup>21</sup>

Fælles for de tværgående hensyn var deres udspring i samfundsudviklingen og debatten i den vestlige verden. I kølvandet på velstandsstigningen i 1960'erne og oliekrisen i 1973 kom det socialpolitiske ind i bistandsdiskussionen. Kvindekampen i 1970'erne satte sig spor på samme måde som miljødebatten i 1980'erne. Emner som demokrati og menneskerettigheder vandt frem i kølvandet på Murens fald og Den Kolde Krigs ophør. De nye hensyn blev for det meste præsenteret som rationelle udviklingstiltag. Hvad betød udvikling, hvis ikke de fattige var med – eller kvinderne? Hvad hjalp vækst, hvis naturgrundlaget forsvandt, og hvad var dens værd, hvis den ikke fulgtes af rettigheder og medbestemmelse? Udviklingspolitikken blev som noget naturligt influeret af disse strømninger, da den i sidste ende var et spejl af giversamfundets egen selvforståelse – i det mindste når den skulle præsenteres for giverlandets befolkning.

De nye bistandspolitiske prioriteter, der kom frem i 1970'erne, var således et resultat dels af udviklingen i den internationale bistandsdebat, dels af en øget fokus på at projicere giversamfundets normer over på bistanden. Det var på en gang en tilpasning af bistanden til de nye tanker og samtidig en forøgelse af bistandens symbolværdi over for den danske befolkning, som i stigende grad efterspurgte synlig, konkret hjælp til konkrete mennesker. Medvirkende til denne tendens var også 1960'ernes, -70'ernes og -80'ernes store mediedækkede hungersnøds-katastrofer i Biafra, Bangladesh og Etiopien, der skabte stor fokus i Vesten på ulandenes nødlidende befolkninger.

Da 50 pct. af den danske bistand blev kanaliseret mere eller mindre anonymt gennem internationale organisationer og yderligere 25 pct. bestod af danske leverancer af fabriksanlæg, maskiner og varer under statslånsordningen, betød det, at det kun var projektbistandens 25 pct., som stod tilbage som den potentielle bærer af de nye bistandspolitiske prioriteter. Det var her, man havde frihed til at forfølge de nye dagsordener, og her, man kunne vise befolkningen de rigtige resultater af en

21 Brunbech (2008a) pp. 76-80.

konkret dansk indsats. Ikke desto mindre var der også her et problem, idet bistandsprojekter og bistandssamarbejdet med de enkelte lande planlagdes over en lang årrække, ligesom et projekt kunne være flere år i pipelinen, før det kunne påbegyndes. Derefter gik der så yderligere flere år, før man kunne se resultater.

På det konkrete projektplan var formuleringerne om, at bistanden skulle komme de dårligst stillede befolkningsgrupper til gode, derfor knap slået igennem i midten af 1970'erne. Det var her stadig de teknisk avancerede projekter, der dominerede, selvom man i stigende grad begyndte at planlægge og implementere landdistriktsudvikling og basale sundhedsindsatser som fx forbedret vandforsyning. I flere tilfælde havde landdistriktindsatserne og vandforsyningsprojekterne dog karakter af simpel sektorstøtte eller bistand til internationale organisationers arbejde, som eksempelvis en bevilling på 80 millioner kroner til at dække Tanzania Rural Development Bank's kapitalbehov eller 30 millioner til materialer til et UNICEF-administreret brøndboringsprojekt i Bangladesh.<sup>22</sup> Selvom sådanne bevillinger gik til konkret arbejde i ulandene, opfyldte de ikke formålet med projektbevillingen, som var at igangsætte og udføre danske projekter – ikke at levere materialer til andres. De var også dårligt egnede til at tilfredsstille den danske befolknings ønsker om konkrete indsatser af symbolsk værdi. Når sådanne store bevillinger blev givet, var det dels ud fra rationelle udviklingsovervejelser i bistandsadministrationen, dels en måde at få brugt mange penge hurtigt uden at belaste det danske administrative system. Konsekvensen var dog et forøget pres på den resterende del af projektbevillingen til at levere de krævede symbol- og identitetsladede initiativer.

På papiret var Danmarks nye store integrerede egnsudviklingsindsats i Noakhali til gengæld ideel til at indarbejde de nye prioriteter i bistandsarbejdet, samtidig med at det var en chance for Danida til at give sig i kast med en større samlet udviklingsindsats i landdistrikterne. Her var alle de rette elementer: Andelsbevægelse, sundhed og undervisning – og en koncentreret indsats i et af de fattigste områder af verden, hvor kvinder levede undertrykte i et patriarkalsk muslimsk samfund. Her var der mulighed for at vise danskerne, at Danida tog kvinde- og fattigdomsorienteringen alvorligt og kom ud til nogle af de allermest udsatte befolkningsgrupper. Danida anså helt fra den tidligste del af planlægningsfasen Noakhali-projektet som en pionerindsats for dansk bistand inden for egnsudvikling og *basic needs*, og også derfor blev det

22 Styrelsens årsberetning 1976/77 pp.103 og 129.

besluttet, at Noakhali-projektet skulle være det flagskib, som en stor del af Danidas fremtidige oplysningsindsats skulle bygges op omkring. Her var så at sige manuskriptet til en stor fortælling om den danske ulandsbistand, fri for kedelige råvareleverancer og kønsløse indbetalinger til Verdensbanken.

#### *Noakhali-projektets baggrund*

Noakhali-projektet var helt fra sin begyndelse en central komponent i Danidas selvforståelse, og det blev brugt til at definere dansk bistand udadtil. Projektet var det første større forsøg på at skabe et *Rural Development*-projekt – på dansk blev det til »egnsudvikling« – som kunne indarbejde *basic needs* og en mere direkte fattigdomsorientering i dansk bistand. På de indre linjer var man i Danida fascineret af projektets størrelse og potentiale, og det blev allerede inden projektstart besluttet, at der skulle satses stort på PR.<sup>23</sup>

Valget af Bangladesh som hjemsted for Danidas flagskib havde rod i landets korte, men omtumlede, historie siden uafhængighedskrigen mod Pakistan i 1970/71. Helt fra Pakistans oprettelse i 1948 havde der været modsætninger mellem Det Pashtun-dominerede Vestpakistan og det bengalsk-dominerede Østpakistan, der var adskilt af over 1000 kilometer indisk territorium. Trods et lidt mindre befolkningstal var den vestlige del næsten totalt dominerende i den pakistanske stat, og den var hjemsted for såvel centralregering som militæret. Det mere moderat muslimske Østpakistan havde relativt tætte bånd til Indien, ikke mindst på grund af den fælles etnicitet med det indiske Bengalen. Krav om øget autonomi fra Vestpakistan, der havde et meget konfliktfyldt forhold til Indien, blev undertrykt i 1950'erne og -60'erne, og da det østpakistanske parti Awami-ligaen opnåede absolut flertal i det fællespakistanske parlament i 1970 på en dagsorden om øget selvstændighed, forsøgte det vestpakistansk dominerede militær at slå bevægelsen ned med magt. Resultatet blev en blodig borgerkrig på Østpakistansk grund, som endte med indisk intervention til fordel for Østpakistan og den efterfølgende dannelse af et selvstændigt Bangladesh i 1971.

Bortset fra Nixon-administrationen, der talte Pakistan blandt sine centrale allierede i Asien, var der generelt i den vestlige verden en udtalt sympati for Østpakistan/Bangladesh og en vis forståelse for den indiske intervention. Medvirkende til sympatien var også den store oversvømmelseskatastrofe, som havde ramt Østpakistan i 1970 og kostet op

23 Brunbech (2008a) pp. 89-90.

mod 500.000 mennesker livet. Danmark var ingen undtagelse, og den danske regering var fra begyndelsen positivt indstillet over for Østpakistan/Bangladesh og blandt de første vesteuropæiske lande til at anerkende den nye stat.<sup>24</sup>

I perioden 1971-75 modtog Bangladesh godt 200 millioner kr. i dansk katastrofe- og genopbygningsbistand og var dermed den næststørste – efter Tanzania – modtager af dansk bistand i perioden. Sympatien for Bangladesh var stor, og internt i Danida blev der arbejdet aktivt på at få gjort Bangladesh til hovedsamarbejdsland på grund af landets store fattigdoms- og udviklingsproblemer. Dette skete i 1975, da Bangladesh blev det fjerde og fattigste af Danmarks fire hovedsamarbejdslande. Som hovedsamarbejdsland blev Bangladesh prioriteret højt i tildelingen af bilaterale projektmidler, der blev etableret en bistandsmission i Dhaka, og bistanden til Bangladesh blev langtidsplanlagt som en del af de såkaldte løbende femårsplaner. I perioden 1976-80 var det således planlagt, at Bangladesh skulle modtage små 300 millioner kr. eller 15 pct. af al dansk projektbistand.<sup>25</sup>

Behovet for bistand var da også udtalt i Bangladesh. I begyndelsen af 1970'erne kæmpede landet med tilbagevendende natur- og hungersnødskatastrofer, politisk uro og en katastrofal generel ernærings- og sundhedstilstand. Sammen med de store ødelæggelser, som krigen og oversvømmelserne havde forvoldt, fik tilstanden Henry Kissinger til at fælde sin berømte dom over landet som »an international basket case« – et håbløst tilfælde. Det betød også, at det, Bangladesh først og fremmest efterspurgte, var fødevarer og vareleverancer, som kunne mindske landets kroniske valutaproblemer. Sådanne leverancer dominerede da også dansk bistand i første halvdel af 1970'erne. Selvom de ofte blev bogført som »projekter« af Danida, var der i realiteten tale store uledsagede leverancer af fiskeriudstyr, sprøjtemidler, sojaolie og kunstgødning – som oftest produceret og leveret af danske virksomheder.

Meget af den danske bistand var således en art generel budgetstøtte til Bangladesh, i det omfang den var i overensstemmelse med, hvad Bangladesh efterspurgte. Det var den til en vis grad, selvom leverancerne af danske fiskeskibe, og senere også færger og togvogne, nok også afspejlede hjemlige danske beskæftigelseshensyn. En populær tommelfingerregel dengang var, at sådanne »bundne« bistandsleverancer generelt var ca. 20 pct. dyrere, end hvis modtagerlandet fik pengene til at købe ind for på verdensmarkedet. Danmark leverede da også

24 Referater af møder i Udenrigspolitisk Nævn 10/12-71, 20/1-72 og 29/2-72.

25 Styrelsens årsberetning 1975/76 p. 85.

i perioder kunstgødning, der var både dyrere og af en bedre kvalitet, end hvad Bangladesh selv mente at have brug for. Men da det nu engang var det Superfos kunne levere, måtte Bangladesh affinde sig med det fordyrende element. Det var jo trods alt en gave.<sup>26</sup>

På lidt længere sigt var vareleverancerne imidlertid et problem for Danida, ikke mindst efter Bangladeshs udnævnelse til hovedsamarbejdsland i 1975. Projektmidler afsat til Bangladesh skulle helst bruges til langsigtede udviklingsprojekter og ikke til danske vareleverancer. Dertil havde man statslånsordningen, som Bangladesh også nød godt af. Det blev derfor en prioritet i det danske bistandssamarbejde med Bangladesh, at indsatsen gradvist skulle vendes fra vareleverancer over mod egentlige udviklingsprojekter.<sup>27</sup> På bistandsmøder med repræsentanter for den bangladeshiske regering i midten af 1970'erne blev det aftalt, at udviklingssamarbejdet skulle udvikles efter den af danskerne ønskede kurs, men implementering af beslutningen blev gentagne gange udskudt, da Bangladesh ikke så sig i stand til at efterspørge de ønskede projekter og stadig havde et stort behov for råvareleverancer. På et møde i 1975 blev Danmark imidlertid opfordret til at bidrage til Bangladeshs eget egnsudviklingsprogram, og det aftaltes at foretage en forundersøgelse af mulighederne for et sådant dansk bidrag.<sup>28</sup> I løbet af de næste år udformedes ideen til Noakhali-projektet i et samarbejde mellem Danmark og Bangladesh, hvor Danmark dog var hoveddrivkraft.

Det bangladeshiske egnsudviklingsprogram, som Noakhali-projektet skulle være en del af, var baseret på den såkaldte »Comilla-model«. Modellen var opkaldt efter det Østpakistanske Comilla-distrikt, hvor man i 1950'erne og -60'erne havde haft en vis succes med integreret egnsudvikling. Den var baseret på et system med centralt oprettede kooperativer, der fordelte kapital og knowhow til bønderne. Samtidig hermed iværksattes større infrastrukturarbejder, som dels etablerede veje og vandingskanaler, dels skabte beskæftigelsesmuligheder for husmænd og jordløse. Succesen i Comilla-distriktet hang til en vis grad sammen med områdets relativt velstående karakter og den store opmærksomhed delstatsregeringen gav indsatsen. »Comilla-modellen« blev så populær, at den af den nye bangladeshiske regering blev udnævnt til landdistriktsudviklingsstrategi for hele Bangladesh. Da Bangladesh imidlertid manglede midler til at implementere strategien,

26 Styrelsens møde 13/1-88, Umark. 104.DAN.2/1.

27 Notits til Styrelsens møde 22/1-76, Umark. 104.DAN.2/1.

28 Styrelsens møde 24/4-75 og 26/6-75, Umark. 104.DAN.2/1.

søgte man i midten af 1970'erne udenlandsk bistand til dens gennemførelse, og en række donorer fik overdraget thana'er (storkommuner), hvor de skulle finansiere gennemførelsen af projektet – populært kaldet en »rent-a-thana«-tilgang. Verdensbanken påbegyndte således et projekt, der dækkede syv thana'er, Den Asiatiske Udviklingsbank fire, og det danske projekt skulle dække tre thana'er i Noakhali-distriktet.

Comilla-modellen var i sin essens ikke et socialt program, men et program til kapitaltilførsel til etablerede bønder, udbygning af fysisk infrastruktur og beskæftigelse af overskydende arbejdskraft. Kernen var produktionsfremmende, idet vandingskanaler og kapital skulle sætte bønderne i stand til at effektivisere landbrugsproduktionen, blandt andet gennem brugen af nye højtydende afgrøder, der krævede mere effektiv vanding og gødskning. Comilla-modellen var således et moderniseringsprogram for landbruget, der ikke direkte sigtede mod at forbedre de umiddelbare sundheds- og levevilkår for de fattigste end-sige udjævne indkomstforskelle.

Mens Verdensbankens og Den asiatiske udviklingsbanks tankegang lå mere på linje med Comilla-modellens produktionsfremmende kerne, ønskede Danida fra starten et mere socialt og fattigdomsorienteret projekt i overensstemmelse med de nye danske prioriteter. De tidligste danske tanker skitserede derfor et stort anlagt projekt med en række komponenter, lige fra sundhedsklinikker og skoler til landbrugskonsulenttjenster, kooperativ rådgivning, vejbyggeri og vandingskanaler. I en foreløbig skitseform projekteredes der med 150 millioner over fem år til de tre thanaer. Med et samlet indbyggertal på ca. 900.000 mennesker var det over 150 kroner pr. individ, et meget stort beløb i bistandssammenhæng.<sup>29</sup>

Planlæggerne i Danida var entusiastiske vedrørende den nye projektidé. Den syntes at indfri en gammel drøm om at få frie hænder til at planlægge en stor og bred, men geografisk koncentreret, indsats, hvor de enkelte indsatser skulle integreres, så de virkede gensidigt forstærkende, og man så at sige kunne omforme et simpelt samfund i et klart afgrænset laboratorium. Midler var ingen hæmsko, da der var store beløb afsat til bistand til Bangladesh, som det var svært at finde fornuftig anvendelse for. Den indledende planlægning foregik stort set uden inddragelse af den bangladeshiske side, men da denne endelig blev involveret, viste den sig utilbøjelig til at acceptere mange af de vidtløftige danske planer. Projektet skulle gøres mindre og orienteres nærmere mod Comilla-modellen. Man kunne ikke acceptere, at så

29 Brunbech (2008a) pp. 84-86.



mange penge blev brugt på så få mennesker, når mange andre områder af Bangladesh ikke fik bistand til egnsudvikling.<sup>30</sup> Medvirkende var måske også, at midler til Noakhali-projektet ville gå fra den varebistand, som det til stadighed lykkedes Bangladesh at få forhandlet på plads med Danmark i betydeligt omfang.

Resultatet blev et noget »slankere« projekt, hvor de sociale komponenter var udvandet til fordel for de mere produktionsorienterede. I det endelige forslag på godt 90 millioner kr. over fem år var det infrastruktur- og jordbrugsproduktionselementerne, der dominerede, mens de sociale indsatser, såsom forbedret undervisning og sociale indsatser over for kvinder, var reduceret til mindre pilotprojekter. Eneste undtagelse var en relativt stor sundhedskomponent, der skulle etablere en række lokale sundhedscentre i området. Den implementerende institution skulle ikke være Danida, men Bangladeshs *Integrated Rural Development Programme* (IRDP), som stod for gennemførelsen af egnsudviklingsprogrammet over hele Bangladesh.<sup>31</sup>

Over for den danske befolkning blev Noakhali-projektet ofte markedsført, så man fik indtryk af, at det var et dansk projekt, men på papiret var det altså et bangladeshisk projekt, der gennemførtes af Bangladesh med økonomisk bistand og rådgivning fra Danmark. Projektet var dog i vidt omfang konciperet og planlagt i Danmark, hvilket ikke mindst de store planlagte udgifter til eksperter viste tydeligt. Ikke mindre end 40 pct. af de samlede udgifter til projektet endte med at gå til danske eksperter og til Danidas styringsenhed i København.<sup>32</sup> 12-14 fuldtidsexperter skulle sendes ud fra begyndelsen, flere sammen med deres familier, og derudover skulle der tilknyttes seks medicinstuderende til projektet som såkaldte *junior doctors*. Den store mængde ekspertbistand var så meget mere iøjnefaldende, fordi alle eksperter – på papiret – kun havde rådgivende funktioner og ikke selv skulle implementere projektkomponenterne.

Det lå de danske planlæggere meget på sinde, at der skulle være tale om en integreret indsats, hvor projektkomponenterne gensidigt støttede hinanden. Dette skulle sikres gennem et sindrigt system af komiteer, som skulle koordinere de forskellige bangladeshiske administrationsgrene og IRDP's arbejde fra lokalt plan og helt op på centralt regeringsniveau i Dhaka. I alt blev der planlagt ikke mindre end fire

30 Se fx brev fra Danida til bistandsmissionen i Dhaka 23/6-77, brev fra missionen i Dhaka til Danida 1/7-77 og notits til Styrelsens møde 20/10-77, alle i Umærk. 104.Bangladesh.27.

31 Danida (1977).

32 Danida (2001) pp. 41-42.

niveauer med komiteer, de fleste med danske eksperter tilknyttet som rådgivere. Forventningen var, at dette komitesystem kunne løse de samarbejdsvanskeligheder mellem de forskellige bangladeshiske administrationsgrene, der måtte opstå undervejs.

Det dansk-bangladeshiske projekt var veltilrettelagt i den forstand, at mange danske eksperter og specialister havde givet deres besyv med i formuleringen, foruden at et lokalt konsulentfirma havde foretaget en omfattende socioøkonomisk survey af indsatsområdet. Ikke desto mindre var projektet meget dårligt forberedt på den virkelighed, det mødte i Bangladesh. Baggrunden herfor var dels, at de danske planlæggere overså en række faresignaler, da de konciperede projektet, dels at projektets dobbeltkarakter, som både dansk og bangladeshisk projekt, gjorde det svært at finde ud af, om hovedformålet var implementering af konkrete projektkomponenter eller støtte til mere langsigtet bangladeshisk institutionsopbygning. Ét spørgsmål, nemlig om det væsentligste var at gennemføre projektet på trods af den bangladeshiske administration eller tværtimod at hjælpe samme administration til at gennemføre projektet så godt som muligt, blev aldrig endelig besvaret, hvilket prægede projektet gennem hele dets levetid.

Blandt de faresignaler Danida enten overså eller valgte at overse, var den almindelige kaostilstand i Bangladesh. Bangladesh var et af verdens allerfattigste og tættest befolkede lande. Størstedelen af embedsmændene og de øvrige offentlige administratorer havde før 1971 været vestpakistanere, som forlod Bangladesh efter opdelingen. Oversvømmelser og hungersnød var tilbagevendende fænomener, som atter og atter tvang den nye stat til at tænke i kortsigtet katastrofekontrol snarere end langsigtet udvikling. Folk døde af sult og sygdom på gaderne i byerne, og Bangladesh var, trods sin korte eksistens, præget af en tilsyneladende kronisk politisk ustabilitet. 79 pct. af befolkningen levede under fattigdomsgrænsen og fik ikke tilstrækkeligt at spise, og hele 42 pct. var decideret underernærede.<sup>33</sup> Befrielseshelten Mujibur Rahman, som også blev landets første folkevalgte præsident, viste sig hurtigt ikke at slå til som skaber af en ny velfungerende stat. I begyndelsen af 1975 omskabte han Bangladesh til et etpartistyre for at komme de politiske uroligheder til livs. Kort tid efter blev han imidlertid myrdet og efter en periode med kup og modkup blev Bangladesh et de facto militærdiktatur i november 1975 under general Ziaur Rahman, som gjorde landet mere vestligt orienteret og liberaliserede dele af økonomien. Det var således et militærdiktatur i et overbefolket, katastroferamt og politisk

33 Baagø (1975) p. 27.

ustabilt land på fallittens rand med en meget begrænset administrativ kapacitet, som Danmark ønskede skulle gennemføre det største og mest komplicerede udviklingsprojekt i Danidas historie.

Et andet faresignal, som Danida ikke reagerede på, var Comilla-modellens – og hele den bangladeshiske kooperative bevægelses – tvivlsomme egnethed til at udjævne indkomstforskelle eller hjælpe de fattigste. Kooperativtankegangen var populær i udviklingssammenhæng i 1960'erne og 1970'erne, både i mange giverlande og i mange ulande. Til forskel fra de nordiske andelsbevægelser blev kooperativer i Bangladesh imidlertid, som i en række andre ulande, iværksat og dirigeret fra centralt hold, de voksede ikke frem selvstændigt på lokalt plan. Når et land som Bangladesh skulle have en andelsbevægelse, blev det således vedtaget på regeringsplan, og derefter oprettedes niveauerne regionalt og lokalt. En sådan organisering gav naturligvis en langt mindre grad af ejerskab hos de menige medlemmer, og kooperativerne fungerede ofte primært som legitimering af eksisterende magtstrukturer eller som kanaler til distribution af midler til den lokale elite.

At Comilla-modellen ikke nødvendigvis var velegnet som basis for en fattigdomsorienteret udviklingspolitik, var Danida allerede klar over inden igangsættelsen af Noakhali-projektet. Ikke desto mindre mente man at kunne imødegå denne tendens ved øget dansk opmærksomhed og særlige tiltag for at inddrage de fattigste. Samtidig valgte man at se stort på de hidtidige erfaringer fra Pakistan. Man havde her måttet udfase et kooperativt udviklingsprojekt i slutningen af 1960'erne, da den eksisterende »bevægelse« netop viste sig at være en statsligt initieret topstyret skal. Der havde ikke været hold i regeringens påstande om, at man lagde stor vægt på udvikling af den kooperative sektor.<sup>34</sup>

Der var således endog mange gode grunde til ikke at påbegynde et stort og kompliceret kooperativt projekt i Bangladesh, men det fik ikke Danida til at ryste på hånden. Noakhali-projektet var en mulighed, man ikke ville lade gå fra sig, og såvel i administrationen som i Danidas styrelse skabte de mulige vanskeligheder snarere en oprømt stemning, hvor netop den store udfordring arbejdet repræsenterede, blev set som nærmest et argument for at komme i gang.<sup>35</sup> Kun ved at give sig i kast

34 Brunbech (2008a) pp. 84-87, Brunbech (2007) pp. 350-351, Styrelsens møde 3/5-68 (Om Pakistan) Umark. 104.DAN.2/1, »Notits: Beretning fra udvalget nedsat af Styrelsen på mødet den 20. oktober d.å. [1977]« Umark. 104.Ban.27 pk. 4.

35 Brunbech (2008a) p. 89, »800.000 mennesker...« artikel i Jyllandsposten 17/1-78 pp. 6f., Interview med styrelsesformand Christian Kelm-Hansen i *Aktuelt* 11/1-78 p. 22, »Notits: Beretning fra udvalget nedsat af Styrelsen på mødet den 20. oktober d.å. [1977]« Umark. 104.Ban.27 pk. 4.

med at hjælpe de fattigste af de fattige kunne Danmark vise sine gode og reelle hensigter.

#### *Noakhali-projektets forløb*

Danidas store flagskib fik en start, der ikke kan betegnes som andet end katastrofal. Da det store danske ekspertteam med familier ankom til Noakhali, var så godt som ingen af de aftale forberedelser blevet gennemført på bangladeshisk side. Den lokale stab var ikke udpeget, der var ikke købt bygninger til administration, og flere lokale embedsmænd anede simpelthen ikke, hvad danskerne skulle i området. Selv efter at man i løbet af det første halve år var kommet i gang med flere af komponenterne, fortsatte problemerne. Den udvidelse af IRPD's bemanning, regeringen havde stillet i udsigt, blev kun langsomt og gradvis imødekommet. Først i oktober 1980 blev der således ansat en fuldtids direktør for projektet. Dansk udstyr til eksperterne kunne strande i op til et halvt år hos toldmyndighederne i Bangladeshs største havneby Chittagong. En del af problemerne hang sammen med en manglende formel godkendelse af projektet på regeringsniveau, som vanskeliggjorde snart sagt alle bangladeshiske beslutninger vedrørende projektet. I sig selv var det en absurd situation, at Folketingets finansudvalg havde bevilget 90 mio. kr., og Danida havde sendt et stort eksperthold ud til at bistå Bangladesh med at gennemføre et projekt, de bangladeshiske planlægningsmyndigheder ikke havde godkendt. Først i maj 1980, næsten to år efter projektets start, forelå den endelige officielle godkendelse. Indtil da havde projektet måttet overleve på en række ad hoc-aftaler.<sup>36</sup>

Den væsentligste direkte årsag til dette var naturligvis de kaotiske forhold i den bangladeshiske statsadministration, hvor det mindre end ti år gamle land kæmpede med store problemer. Imidlertid var det også et eksempel på, at Danida fejlvurderede, på hvilke områder de største hindringer for en effektiv udviklingsindsats lå. Mens man således havde gjort sig relativt mange overvejelser om de problemer, man kunne støde på »i felten«, havde ingen af Danidas planlæggere tilsyneladende taget den situation i betragtning, at selve den bangladeshiske administration skulle blive den største hindring for projektets gennemførelse.

Trods det begrænsede engagement fra bangladeshisk side og de problemer, dette medførte, kom de fleste af projektets komponenter

36 Danida 1983, pp. 135-155.

dog så småt i gang i løbet af det første års tid eller to. De store infrastrukturarbejder blev påbegyndt, og en række bygninger og markedspladser blev opført i området, ligesom der etableredes flere småveje til ellers afsondrede landsbyer. Grundene til, at der kom skred i dette bygge- og anlægsarbejde, var blandt andet, at ideen om eksperterne som »rådgivere« hurtigt forsvandt; i stedet indtog de en udførende rolle. På denne måde udvandedes ideen med at bistå bangladesherne med at udføre arbejdet selv. På den anden side betød det også, at der rent faktisk blev bygget noget. Efter nogle år blev problemet så til gengæld at formå Bangladesh til at stå for vedligeholdelsen, hvilket er et tilbagevendende problem i alt ulandsarbejde. Det gælder ikke mindst i et land som Bangladesh, hvor hyppige naturkatastrofer havde vænnet folk til generelt at forvente en kort levetid for fysiske anlæg.

Etableringen af kunstvandingskanaler var et vigtigt element i projektets bestræbelser på at forøge landbrugsproduktionen i området. På det område led projektet imidlertid skibbrud, fordi man atter en gang havde taget bangladeshiske forsikringer for gode varer. De hovedkanaler og overordnede planer for kunstvandning i det sydlige Bangladesh, som regeringen havde stillet i udsigt, og som projektkomponenten var delvist afhængig af, løb ud i sandet, og samtidig var hele komponenten plaget af korrupsion. I løbet af Noakhali-projektet blev kunstvandingsdelen gradvist neddroset.<sup>37</sup>

En planlagt støtte til etablering af simpelt dambrug i nogle af områdets søer og damme havde en vis succes. Det samme gjaldt et mindre undervisningsprojekt, der var tænkt som en støtte til de lokale landsbyskoler, men hurtigt blev omformet til et projekt, der skulle etablere *feeder schools* for at gøre flere fattigere børn skoleklare og også bidrage med voksenundervisning. Et problem var dog, at selv i det omfang børnene blev skoleklare, havde det etablerede skolesystem ikke kapacitet til at optage dem. Også her skete fremskridtene primært, fordi danske eksperter trådte ud af rollen som rådgivere og påtog sig at få sat initiativer i gang og få dem gennemført.

Hvad angik støtten til andelsbevægelsen, lykkedes det at støtte IRDP's udbygning af Comilla-modellens lokale andelsforeninger og også at udvide og støtte IRDP's indsats i området via etablering af træningscentre m.v. Også her var udviklingen dog langsommelig på grund af de mange administrative problemer. Det lykkedes heller ikke at løse problemet med, at de lokale andelsforeninger reelt set var et led i et centralt etableret system til fordeling af goder til den lokale elite. Det

37 Danida (2001) pp. 101-111.

viste sig også snart, at foreningernes medlemmer tit var dårlige betalere af afdrag og renter på de midler, de lånte gennem foreningerne. Ofte var de lidt bedre stillede bønder de dårligste betalere, og det var ikke ualmindeligt, at foreningernes formænd var de allerdårligste. IRDP syntes ikke at have viljen til at reformere systemet, men så det snarere som sin rolle at udbrede det mest muligt.

Sundhedskomponenten, som skulle udbygge den lokale sundheds-tjeneste og adgangen til familieplanlægningsrådgivning, var den største »sociale« komponent i Noakhali-projektets første fase og en af de få, der var direkte rettet mod kvinderne og de fattigste. Ikke desto mindre blev den en af første fases største fiaskoer. Ikke mindre end otte danske eksperter var sendt ud til at støtte komponenten: en læge, en sygeplejerske samt seks medicinstuderende, som skulle fungere som såkaldte *junior doctors*. Ideen om lokale sundhedscentre, der kombinerede behandling og familieplanlægning, lå som udgangspunkt fint i overensstemmelse med bangladeshisk politik, der netop ønskede en integration af disse to områder. Imidlertid stod det relativt hurtigt klart, at beslutningen var ren deklarationspolitik, og at der fra bangladeshisk side ikke blev sat meget ind på at gennemføre den i praksis. Sundhed og familieplanlægning hørte under to forskellige grene af det administrative system, som på grund af sin byzantinske karakter havde endog meget vanskeligt ved at samarbejde på tværs af institutionelle grænser. Hertil kom, at Sundhedsministeriet både centralt og lokalt i lang tid var direkte afvisende over for at tage projektkomponenten alvorligt og gang på gang måtte informeres om dens eksistens og formål. Resultatet blev yderst dårlige arbejdsbetingelser for de udsendte eksperter – ikke mindst for junior-lægerne, der ofte blev stationeret langt fra de øvrige danske eksperter med den hovedopgave at assistere et projekt, der ikke eksisterede. Hertil kom også en skepsis fra bangladeshiske lægekredse over, at danske medicinstuderende, som dog var på sidste år af studiet, var tiltænkt en rolle som rådgivere for uddannede læger i Bangladesh. De mange problemer med de lokale myndigheder førte til slut til, at Danmark de facto trak sig ud af sundhedskomponenten i slutningen af projektets første fase.<sup>38</sup>

Noakhali-projektets rolle som Danidas flagskib førte naturligvis til en vis interesse for projektet i Danmark, ansporet af Danida gennem udsendelse af informations- og undervisningsmateriale m.v. Allerede i 1979 arrangerede Danida den første presserejse til området for at rapportere om den danske indsats. Trods de store problemer, projektet

38 Styrelsens møder 15/4-81, 13/5-81, 23/6-82 Umark. 104.DAN.2/1; Danida (1983).

på dette tidspunkt kæmpede med, gik pressedækningen ikke direkte Danida imod. Generelt tegnede avisartiklerne efter turen et billede af et område med næsten uoverstigelige fattigdomsproblemer, hvor Danida og de danske eksperter kæmpede en ædel og vanskelig kamp for blot at opnå små forbedringer i befolkningens livsvilkår.<sup>39</sup> Danida forsøgte næppe direkte at skjule problemer med projektet og talte også åbent om visse af dem. Men bistandsprojekter, der er direkte involveret i lokalområdet, er altid leveringsdygtige i gode historier om fattige, der får det bedre, og det krævede og kræver en meget hårdhjertet journalist at skrive kritiske artikler om mennesker, man besøger, som ofrer år af deres liv på et hårdt arbejde i en af klodens fattigste egne.

Et større problem end avisartiklerne var Rigsrevisionens kritik af Noakhali-projektet og en række andre projekter i Danmarks hovedsamarbejdslande i 1980. Kritikken var sammenfaldende med den danske såkaldte »Myrdal-debat«, foranlediget af den verdensberømte svenske udviklingsøkonom Gunnar Myrdal, som kritiserede den hidtidige vestlige bistandsindsats for at være stødt på grund på de ineffektive bureaukratiske og administrative systemer i ulandene. Fælles for Myrdals generelle og rigsrevisionens specifikke kritik var en fokus på ulandenes/Bangladeshs ineffektive administration, som syntes at være den væsentligste hindring for effektiv projektgennemførelse. Rigsrevisionen kritiserede de store forsinkelser i Noakhali-projektet, men pegede også på, at målgruppen – dvs. de svageste – kun i meget begrænset omfang syntes at nyde godt af Danidas indsats.<sup>40</sup>

Danida og Styrelsen for internationalt udviklingssamarbejde var generelt afvisende over for Rigsrevisionens kritik, som man fandt afspejlede manglende forståelse for ulandsbistand i almindelighed og arbejdsforholdene i marken i særdeleshed. Den ineffektive bangladeshiske administration var netop et produkt af landets katastrofale tilstand og derfor en af hovedårsagerne til, at Danmark burde fortsætte sin bistand. Det var således to forskellige verdener, der talte sammen, når Rigsrevisionen kritiserede Danida. Hvor Rigsrevisionen krævede effektiv projektstyring, krævede Danida forståelse for ulandenes håbløse situation. Mest åbenbart kom forskellene til udtryk i synet på behovet for den midtvejsevaluering af Noakhali-projektet, som var forudsat i den oprindelige dansk-bangladeshiske aftale. Mens Danida havde udskudt evalueringen på grund af de mange forsinkelser i de forskellige komponenter, mente Rigsrevisionen, at netop problemerne og forsinkelserne

39 En række avisartikler fra rejsen er samlet i Danida (1979).

40 Thorning (2002) pp. 21-29.

gjorde en hurtig evaluering så meget mere påkrævet.<sup>41</sup>

Kritikken af projektets manglende evne til at nå de fattigste kom også til udtryk i danske ekspertkredse i Danmark og ved selve Noakhali-projektet. I Danmark kom kritikken blandt andet til udtryk i tidsskriftet *Den Ny Verden*, hvor også indsatsen for at nå kvinderne blev kritiseret for manglende succes. I Noakhali var der i perioder stor frustration i dele af det danske ekspertteam, dels over de store forsinkelser, dels over de bangladeshiske samarbejdspartnere – i særdeleshed IRDP – som af flere eksperter blev set som den største hæmsko for en effektiv, fattigdomsorienteret indsats. Til forskel fra folkene i marken var der i Danida i København – og i den danske bistandsmission i Dhaka – en større forståelse for den bangladeshiske regerings synspunkter og problemer og et mere positivt syn på mulighederne for projektet på sigt.<sup>42</sup>

Den hjemlige kritik af den danske projektbistand, herunder også af flagskibet i Noakhali, gjorde det endnu mere påtrængende for Danida, at projektet skulle blive en succes, hvilket også blev indskærpet over for de udsendte i Bangladesh.<sup>43</sup> På længere sigt viste kritikken imidlertid også, at netop Noakhali-projektets meget sammensatte karakter gjorde det delvist immunt over for kritik. Når en komponent blev kritiseret, kunne der altid fremvises en anden, som var inde i en positiv udvikling og kunne bruges som argument for, at projektet måtte videreføres. På sin vis var Noakhali-projektet en miniature-udgave af den samlede danske projektbistand, hvor der også altid fandtes et delaspekt, hvis positive virkninger kunne fremhæves, eller som talte til en specifik interessegruppe.

Trods vanskelighederne og kritikken af projektet forlængedes projekterperioden i 1982 med to år frem til 1984, hvor projektet blev videreført i en anden fase, som skulle løbe frem til 1990. I projektets anden fase blev budgettet firdoblet til 350 millioner kroner samtidig med, at projektområdet udvidedes til et område med 4 millioner indbyggere mod første fases 900.000. Faktisk var netop vanskelighederne og de mange forsinkelser blandt hovedargumenterne til både udvidelsen af første fase og vedtagelsen af anden fase. I Danida var der en klar holdning

41 Talepunkter om Noakhali-projektet til brug for Styrelsesformanden under pressekonference 30/6-81, i Umærk. 104.P.3.Bangladesh pk. 12; Thorning (2002) pp. 21-25.

42 Arn (1981), Christensen, Lars et. al. (1982), Thorning (2002) pp. 29-38. Vedr. de udsendte eksperters holdninger se dokumenter i Umærk. 104.Bang.52, eks. Fællesbrev fra Project Advisory Team til DANIDA missionen 26/11-80, Umærk. 104.bang.52 pk. 11, samt nr. af projektgruppens interne blad »Noakhali Nyt« sammesteds.

43 Fx personlige breve fra kontorchef i Danida til Chefrådgiver og ambassadepersonale, begge 1/5-79 i Umærk. 104.Bang.52 pk. 5.



gående ud på, at projektet, på grund af forsinkelserne, ikke havde haft en ordentlig chance for at vise sit værd, og at man burde sørge for, at de oprindeligt planlagte tiltag blev gennemført. Medvirkende til dette standpunkt var dog med stor sandsynlighed også de store beløb, som Danida havde budgetteret med skulle tilflyde Bangladesh i de løbende femårsplaner, og som det ville blive meget vanskelig at bruge på en fornuftig måde, hvis Noakhali-projektet måtte indstilles.

Trods de store beløb, der blev afsat til Bangladesh, vedblev det at være et problem at finde tilstrækkeligt med egnede projekter, man kunne engagere sig i. Samtidig pressede Bangladesh til stadighed, og med en vis succes, på for at få omsat så meget som muligt af bistanden til vareleverancer. Det var her først og fremmest store mængder af dansk kunstgødning fra Superfos, som Danmark leverede. Indførsel af kunstgødning var en væsentlig forudsætning for den bangladeshiske landbrugsproduktion – ikke mindst hvis denne skulle orienteres over mod mere effektive dyrkningsmetoder. Varebistanden havde således et klart udviklingsperspektiv, men kom samtidig til at fungere som egentlig ubunden budgetstøtte til den bangladeshiske regering, som på denne måde sparede fremmed valuta på en vare, der ellers skulle have været importeret. Regeringen fik penge direkte i statskassen, da det var de centrale myndigheder, der videresolgte gødningen til landbrugerne. Vareleverancerne blev af Danida generelt betragtet som mindre ideelle, men nødvendige, *gap-fillers*, der skulle få bistandsforbruget op på et acceptabelt niveau.

Foruden problemerne med at finde egnede projekter blev der problemer med flere af Danidas allerede igangværende projekter i Bangladesh. En stor, moderne danskstøttet fiskerihavn i havnebyen Chittagong havde både forrentnings- og ledelsesproblemer. Havnen sandede ofte til grundet en uhensigtsmæssig placering, og det var vanskeligt at få de bangladeshiske myndigheder til at tage ansvar for oprensning. Desuden havde havnen vanskeligt ved at tiltrække fiskerbåde fra den private fiskerisektor. Et bådebygningprojekt sammesteds formåede efter en del vanskeligheder at producere et stort antal fiskerbåde, som også blev anvendt af de lokale fiskere. Værftet viste sig dog ude af stand til at køre videre, efter Danida havde overladt det til Bangladesh, og forsøgene på at få kanaliseret bådene ud til de fattigere fiskere gennem subsidiering og ejerfællesskaber mislykkedes stort set.<sup>44</sup> De øvrige danske indsatser i Bangladesh fik på denne måde Noakhali-projektets moderate succeser til at fremstå i et mere positivt lys.

44 Styrelsens møder 14/11-79, 16/1-80, 14/5-80, 23/6-82, 10/8-83, 12/12-84 og 14/8-85 Umark. 104.DAN.2/1; »Notits: Dansk/bangalske halvårsforhandlinger i Dhaka, december 1983« Umark. 104.P.3.Bang pk. 13.

I betragtning af Noakhali-projektets små, men reelle succeser og de kraftigt stigende bistandsbevillinger i anden halvdel af 1980'erne, som satte stadig større beløb af til de fire hovedsamarbejdslande, syntes det en given sag, at projektet skulle udvides med en fase 2. En fælles dansk-bangladeshisk undersøgelsesmission anbefalede da også i 1982, at en række af aktiviteterne videreførtes, selvom den påpegede overordnede problemer med projektet. Blandt andet blev det nævnt, at integrationen mellem de forskellige komponenter, der havde været en central del af projektets ide, syntes at være slået fejl. I Danidas styrelse så man dog mere positivt på projektet og udskød en egentlig evaluering, indtil den nu udvidede første fase var tilendebragt, på trods af at Rigsrevisionen havde ønsket en evaluering snarest. Derudover blev det fra flere sider fremhævet, at integrationsperspektivet ikke måtte opgives, og at man skulle være åben over for igangsættelse af også andre initiativer end de anbefalede. Man var således åben og positiv over for en forlængelse og udvidelse – også til trods for, at Danida næppe troede, Bangladesh ville kopiere projektet i andre områder grundet dets meget koncentrerede karakter. Bangladesh officielle ønske om at videreføre Noakhali-projektet blev dog opfattet som et tegn på »en reel vilje til at gennemføre en socialt afbalanceret udviklingsstrategi i landdistrikterne«, hvilket nok må karakteriseres som en smule blåøjet, når man tager de problemer Bangladesh havde påført projektudførelsen i betragtning.<sup>45</sup>

Da det imidlertid i løbet af efteråret 1982 stod klart, at Bangladesh ikke bare ønskede en videreførelse af Noakhali-projektet, men en udvidelse til hele Noakhali-distriktet – med 4,5 millioner indbyggere mod det oprindelige områdes 900.000 – var der dog visse betænkeligheder i Styrelsen. De gjaldt gjaldt bl.a., om man nu bandt sig til et nyt projekt, før man havde set en egentlig evaluering af det gamle. Baggrunden for det bangladeshiske ønske var ikke nødvendigvis en stor begejstring for projektet, men en principbeslutning om, at egnsudviklingsprojekter skulle dække mindst ét helt distrikt, hvilket diskvalificerede Noakhali-projektet i dets oprindelige form. Trods betænkeligheder valgte Danida at gå med på en gradvis udvidelse, men besluttede samtidig, at en egentlig ny projektfase helst først skulle påbegyndes, når der forelå en evaluering.<sup>46</sup>

Evalueringen var imidlertid endnu ikke færdiggjort, da det nye projektforslag, udarbejdet af Danmark og Bangladesh i fællesskab, forelå

45 Styrelsens møde 11/8-82, Umark. 104.DAN.2/1.

46 Styrelsens møde 17/11-82, Umark. 104.DAN.2/1.

i sommeren 1983. Noakhali-projektet blev derfor stort set videreført i sin oprindelige form i den anden fase, dog med omformning af visse komponenter og en øget fleksibilitet i planlægningen. Udvidelsen til hele distriktet måtte Danida godtage trods betænkeligheder, og trods de store problemer i samarbejdet med IRDP, og den begrænsede tro på denne organisations gennemslagskraft, skulle også anden fase udføres gennem IRDP's arvtager »Bangladesh Rural Development Board« (BRDB). Danida havde en vis succes med at opprioritere indsatsen for de fattigste, men overordnet set var Noakhali-projektet stadig et Comilla-model-inspireret, produktionsorienteret projekt, hvor infrastruktur, landbrugsproduktion og kooperativer var i højsædet.

Da evalueringen af Noakhali-projektets første fase endelig forelå, var den stærkt kritisk over for dele af projektet, herunder det store antal af komponenter, som også fandtes i projektets anden fase. Til trods for, at man formelt set opretholdt ideen om, at videreførelse af projektet var betinget af en tilfredsstillende evaluering, var projektets anden fase stort set færdigforhandlet, da den kritiske evaluering endelig forelå. Det var derfor begrænset, hvor meget man kunne inkorporere af kritikken, når alting samtidig skulle forhandles på plads med det stive bangladeshiske embedsapparat.<sup>47</sup>

At Noakhali-projektet under alle omstændigheder burde fortsættes, antydedes også i en notits fra bistandsmissionen i Dhaka fra februar 1984 om korttidsudsigterne for bistandssamarbejdet med Bangladesh. Her forudså missionen, at den administrative decentralisering, som Bangladeshs nye præsident (og de facto militærdiktator) var ved at gennemføre, måske nok ville vise sig gavnlig på længere sigt, men i løbet af det næste års tid måtte forventes at resultere i øget forvirring og korrupsion. Dette ville gå ud over eksisterende projekter, der ville kunne forventes at komme i krise. Da regeringen i Bangladesh imidlertid samtidig skar ned på antallet af nye projekter, ville det blive vanskeligt for donorerne at finde nye projekter at igangsætte. Ikke mindst af denne grund var det for missionen væsentligt, at Danmark søgte at beholde det forspring, man havde inden for store socialt orienterede projekter. Ydermere kunne manglen på projekter foranledige andre donorer til at kanalisere pengene hen til eksisterende projekter som fx de danske, og Danmark kunne muligvis derved få større indflydelse på bistandspolitikken i landet. Der var ingen tvivl om, at det her var

47 Styrelsen møder 10/8-83, 14/12-83 og 11/4-84, Umark. 104.DAN.2/1. »Agreed Minutes« fra og »Notits« vedr. halvårlig dansk/bangalsks bistandsforhandlinger december 1983, Umark. 104.P.3.Bangladesh pk.13.

Noakhali-projektet, man havde i tankerne, og det var endnu en grund til, at projektet skulle opretholdes, idet der sandsynligvis ikke ville være andet at sætte i stedet end stærkt forøgede vareleverancer.<sup>48</sup>

Projektets stort anlagte anden fase skulle efter planen påbegyndes i sommeren 1984, men blev ligesom første fase forsinket og oplevede generelt en lang række af de samme problemer som under den første opstart. Som ved begyndelsen af første fase var Bangladesh yderst langsommelig til at gennemføre de tiltag, man havde bundet sig til. Hertil kom, at den i forvejen stærkt underbemandede afdeling af Bangladeshs finansministerium, som stod for at formidle kontakten til de skandinaviske bistandsmissioner, pludselig fik sin chef forflyttet, uden at der blev ansat nogen ny i stedet. Denne situation var meget problematisk for Danida, men i virkeligheden kun symptomatisk for et samarbejde, der prægedes af de kaotiske bangladeshiske administrationsforhold, hvor beslutninger og aftaler syntes placeret i et vakuum og sjældent gav sig udtryk i konkret handling fra Bangladeshs side. Som ved første fase trak den endelige godkendelse i Bangladesh regerings økonomiudvalg ud med de samme medfølgende forsinkelser på regionalt og lokalt plan. Da godkendelsen endelig kom i august 1985, skete det med et forbehold om, at projektets mandskabsforbrug skulle undersøges nærmere, hvilket fik de lavere instanser til at indføre et ansættelsesstop ved projektet, som naturligvis havde store negative konsekvenser for de nye komponenter, der skulle sættes i gang. Samtidig viste de fleste af de samarbejdsproblemer, man havde haft med IRPD i første fase, at flytte med over i anden fase og samarbejdet med BRDB.<sup>49</sup>

Den forsinkede opstart af projektets anden fase faldt sammen med, at det forholdsvis positive billede af samarbejdet med Bangladesh, man hidtil havde opretholdt i Danida i København og Danidas styrelse, nu hurtigt begyndte at krakelere. Allerede ved Styrelsens møde i december 1984 kunne formanden konstatere, at det store engagement i Bangladeshs fiskerisektor nu var under afvikling, blandt andet på grund af manglen på en generel bangladeshisk fiskeripolitik, som Danida ellers havde tilbudt at støtte udviklingen af, og som ville være en forudsætning for en succesfuld indsats på dette område.<sup>50</sup> I begyndelsen af

48 »Notits – Bistandssamarbejdet med Bangladesh: Korttidsudsigter« 5/2-84, Umark. 104.P.3.Bangladesh pk. 13.

49 »Opdatering af projektaktiviteter« Danida-missionen til Danida Kbh. 4. marts 1986, Brev til bistandsmissionen i Dhaka 13. marts 1986 begge i Umark. 104.P.3.Bangladesh pk. 14. Brev fra ambassaden i Dhaka til projektadministrator i Kbh. 25. juli 1985 og brev fra ambassaden om samtale med Director-general BRDB begge i Umark. 104.Bang.90 pk. 1.

50 Styrelsens møde 12/12-84, Umark. 104.DAN.2/1. Baggrundspapir til samme

1985 blev det canadiske North-South Institutes rapport *Rural Poverty in Bangladesh* færdiggjort. Rapporten var bestilt af de skandinaviske lande samt Holland og Canada, der ønskede et studie af fattigdomsproblemerne i Bangladesh. *Rural Poverty in Bangladesh* fik stor betydning for donorerens syn på fattigdomsproblemerne i Bangladesh. Den konkluderede, at mens landet trods alt havde undergået en beskedent økonomisk vækst siden selvstændigheden, var fattigdommen og marginaliseringen i landdistrikterne faktisk blevet forværret. Den primære årsag til dette var Bangladeshs egen politiske og administrative kultur, som var ineffektiv og primært beskæftiget med at sikre, at de få ressourcer, der var til rådighed, kom eliten og de bedre stillede til gode. Den store ulandsbistand til Bangladesh havde imidlertid heller ikke afhjulpet dette forhold og havde endog til en vis grad styrket de eksisterende magtstrukturer i landet og bidrog på denne måde til at hindre nødvendige politiske reformer.<sup>51</sup>

Kritikken var dog en del mildere i forhold til de forskellige *Rural Development*-indsatser, herunder Noakhali-projektet. Det blev fremhævet, at alle disse projekter var blevet forsinkede grundet administrative vanskeligheder, at de havde sat sig for høje mål, samt at de var for komplicerede. Herudover var ingen af dem endnu blevet evalueret på en sådan måde, at der kunne siges meget om deres konkrete virkninger. Dog blev det også fremhævet, at deres seneste faser viste tegn på den nødvendige forenkling. Meget var gået til infrastrukturudbygning, selv om det ikke nødvendigvis var hensigtsmæssigt, at mindre områder fik stærkt forbedret infrastruktur, mens andre områder uden et program intet fik. Trods resultaterne var der store problemer med tilbagebetaling af de leverede kreditter til kooperativerne, og i det hele taget syntes for megen energi at være brugt på etablering af kooperativer snarere end at styrke de eksisterende, hvilket måtte prioriteres højest. Der kunne også spores en vis begrænset succes i projektområderne med at inddrage de fattigere grupper i kooperativerne. Det største problem for *Rural Development*-projekterne var dog det bangladeshiske bureaukrati, som krævede reformering, hvis integrerede indsatser skulle lykkes. Her var det begrænset, hvad donorerne kunne gøre, andet end at bidrage ved at forenkler deres projekter så meget som muligt og satse på at styrke BRDB, som var svagt og ineffektivt. Af de få succeser, rapporten fremhævede på dette område, var blandt andet Noakhali-projektets initiativer inden for kooperativ træning samt uddannelsesprogrammet

møde dat. 5/12-84 i Umark. 104.P.3.Bangladesh pk. 13.

51 Hossain (1985).

*Mass Education Programme* (MEP). Rapporten konkluderede, at *Rural Development*-programmerne på ingen måde var nogen mirakelmedicin i fattigdomsbekæmpelsen, men at deres potentiale for at fremvise positive resultater i fremtiden retfærdiggjorde en fortsættelse, hvor man lærte af hidtidige fejltagelser.<sup>52</sup>

*Rural Poverty*-rapporten blev ikke umiddelbart offentliggjort, men til gengæld debatteret ivrigt i både Verdensbanken, København og Dhaka og fik en vis gennemslagskraft på donorenes generelle syn på mulighederne i Bangladesh.<sup>53</sup> Dette gjaldt ikke mindst i Danmark, hvor formanden for Danidas styrelse på et styrelsesmøde udtalte, at situationen i Bangladesh nu gav anledning til »kvalificeret pessimisme«, og at man måtte overveje, om Bangladesh var et land, som det var håbløst at hjælpe effektivt. Meget sigende tilføjede han dog umiddelbart herefter, at man dog naturligvis ikke blot måtte give op. Ingen erklærede sig principielt uenige med formandens negative vurdering, selvom netop Noakhali-projektet blev fremhævet som »i nogen grad et lyspunkt«.<sup>54</sup> Projektet fremstod i højere og højere grad som »det mindst ringe« ved Danmarks indsats i Bangladesh.

Det negative billede af udviklingsmulighederne i Bangladesh, som nærmest fra den ene dag til den anden slog igennem i Danida, blev forstærket i anden halvdel af 1980'erne af en række andre faktorer. Ud over de fortsatte økonomiske og administrative problemer i landet skyldtes det også et skift i fokus i den vestlige verden og i Danmark på, hvad der var både ønskeligt og acceptabelt i de lande, der modtog bistand. Ideen om fattigdomsorientering i projektbistanden blev stadig mere afgørende for ikke mindst de skandinaviske lande, hvilket gjorde *Rural Poverty*-rapportens påvisning af den øgede ulighed i Bangladesh særlig problematisk. I den danske offentlighed var 1970'ernes sympati for det krigs- og katastroferamte land gradvis ved at blive afløst af en stigende skepsis over for det åbenlyst korrupte system, hvor det ene diktatur (i perioder i demokratisk forklædning) afløste det andet.

Hertil kom de nye prioriteter i dansk udviklingsbistand i 1980'erne, hvor særligt menneskerettighedsaspektet havde en negativ indflydelse på synet på Bangladesh. Selvom Bangladesh var en etnisk set meget homogen stat, boede der i landets sydøstlige del et buddhistisk, ikke-bangalsk stammefolk, som ofte var ofre for overgreb og interne fordrivelser

52 Hossain (1985) pp. 177-187.

53 Se fx »Notits – Møde i Verdensbankens Aid Group vedr. Bangladesh, Paris 9.-10. maj 1985« og »Notits – Dansk/banglask årshandlinger i København 10.-12. juni 1985« begge i Umærk. 104.P.3.Bangladesh pk. 14.

54 Styrelsens møde 14/8-85, Umærk. 104.DAN.2/1.

af bangladeshiske sikkerhedsstyrker. I løbet af 1980'erne kom der stigende fokus på overgrebene i området, hvilket dog ikke i første omgang blev anskuet som det store problem i Danida. Sigende for den afslappede holdning til menneskerettighedsovergreb i begyndelsen af 1980'erne blev det anført af Danida, at Danmark ikke havde nogen projekter i området, og at dansk bistand blev givet til befolkningen og ikke til regeringer. Mod slutningen af 1980'erne blev menneskerettighedskrænkelserne imidlertid mere og mere problematiske for Danida, og de bidrog således til det overordnede negative billede af Bangladesh. Ved den kolde krigs afslutning førte den forøgede fokus på demokrati-fremme i dansk bistand til yderligere problemer for samarbejdet med Bangladesh.<sup>55</sup>

Trods den stigende skepsis over for Bangladesh som modtagerland fortsatte den store opbakning til Noakhali-projektet imidlertid. Dette skyldtes ikke, at projektet nu pludseligt gik godt, idet det trods visse fremskridt kun var uddannelsesprogrammet MEP, der fremstod som en virkelig succes. Snarere var det positive syn et resultat af, at det i takt med de mange problemer i det generelle samarbejde med Bangladesh mere og mere fremstod som »det mindst ringe« – billedlig talt som glasuren på en lidt tør og trist kage. Hertil kom, at der, trods den stigende skepsis over for udviklingen i Bangladesh, stadig var sat endog meget store – og stadig stigende – beløb af til projektbistand til landet i de rullende femårsplaner. Samtidig faldt Bangladeshs kapacitet til at gennemføre projekter imidlertid gradvis, og det blev vanskeligere og vanskeligere at finde nye egnede projektindsatser for dansk bistand. Dette løstes, som der var tradition for, med øgede vareleverancer, men også disse blev i stigende grad upopulære i Danida i slutningen af 1980'erne, hvilket gjorde den skæve fordeling i bistanden til Bangladesh yderligere problematisk. I en situation, hvor stadig stigende bevillinger skulle bruges stadig mere fornuftigt i et land med stadig mindre projektkapacitet, voksede Noakhali-projektet stedse i betydning som det sted, hvor man i det mindste kunne komme af med en del af de danske midler på en fornuftig måde, som i hvert fald til dels var i overensstemmelse med de bistandspolitiske prioriteter.

Stoltheden over projektet var der imidlertid ikke meget tilbage af, hvilket også prægede pressearbejdet. Presserejser blev stadig organiseret, men mens det i projektets første år var blevet anset for et mål at

55 »Notits: Situationen i Chittagong Hill Tracts og dansk bistand til Bangladesh« 21/11-85 i Umærk. 104.P.3.Bang pk. 14. Vedr. generel fokus på demokratifremme og menneskerettigheder i dansk bistand se: Midtgaard (2008).

få de samme journalister til at besøge projektet flere gange, for at de kunne dokumentere fremskridtene, var man i 1985 nærmest nået til det modsatte synspunkt. Som det lakonisk blev konstateret i et internt Danida-papir, var det fordi: »nogle af de problemkomplekser, der har præget Noakhali I [første fase], fortsat er meget tydelige. En gruppe udelukkende sammensat af veteraner ville derfor indebære den risiko, at resultatet kunne blive en række sammenligninger med situationen i 1982, som vel vil kunne interessere et begrænset publikum, men ikke give en bred information«. <sup>56</sup> Flagskibsidentiteten havde projektet mistet for længst.

I tradition med den hidtidige politik og på grund af Noakhali-projektets centrale rolle i bistanden til Bangladesh, gik man allerede tidligt i gang med at overveje projektets tredje fase, og man mente endda en overgang internt i Danida, at det kunne blive nødvendigt at tvinge Bangladesh til at fortsætte projektet. Udviklingen i den generelle danske bistandspolitik i almindelighed og forholdet til Bangladesh i særdeleshed betød dog, at den tredje fase aldrig blev gennemført. I stedet blev anden fase forlænget til 1992 for at kunne afslutte de igangværende aktiviteter. <sup>57</sup>

Afviklingen af Noakhali-projektet før tid – i den forstand at den planlagte tredje fase blev opgivet – må ses som et resultat af flere forskellige faktorer. Den stigende skepsis over for samarbejdet med Bangladesh spillede ind, sammen med en øget fokus på sektorbistand, som var i direkte modstrid med Noakhali-projektets tanker om lokal integration af et stort antal sektorer. Men også en mere direkte erkendelse af Noakhali-projektets problemer spillede ind. Trods det, at gentagne rapporter kunne pege på i det mindste delvist succesfulde delindsatser, fremstod det samlede projekt i stigende grad som en stor, kompliceret kolos, der savnede intern sammenhængskraft og opbakning i den bangladeshiske administration, som i teorien skulle have ansvaret for projektgennemførelsen. Den meget komplicerede projektstruktur, som skulle have understøttet et integrationsperspektiv – der aldrig blev realiseret – var en stadig hæmsko for en fornuftig forfølgelse af de mere direkte mål. Samtidig betød de mange danske eksperter måske nok, at der var en kerne af engagerede og dygtige medarbejdere ved projektet, men dette bidrog på den anden side til yderligere at reducere det

<sup>56</sup> »Notits – Dansk presserejse 1985: Bangladesh (Nepal ?)« sep. 1985 i Umark. 104.Q.38 pk. 2.

<sup>57</sup> »Notits til DB-chefen – Dansk-bangalske bistandsforhandlinger december 1987: Forhandlingsmandat« i Umark. 104.P.3.Bangladesh pk. 15. Danida (2002) pp. 47-48.



bangladeshiske ejerskab til projektet, ikke mindst da danskerne ofte i højere grad spillede rollen som projektledere end rådgivere. Både officielle og uofficielle rapporter pegede på, at en forenkling af projektet og færre danske eksperter var en nødvendighed for en fornuftig videreførelse.<sup>58</sup> Hertil kom skuffelse over tiltag fra centralt politisk hold i Bangladesh, som fx beslutningen i 1991 om at sløjfe alle mindre gældsposter i de lokale andelsforeninger. Hermed slog den bangladeshiske regering med et slag bunden ud af 10 års danske bestræbelser på at få kooperativerne til at fungere som troværdige leverandører af lokal kredit, som blev betalt tilbage til tiden. Men regeringens beslutning var naturligvis populær blandt bønderne, hvilket givetvis også var hensigten.<sup>59</sup>

Skepsissen over for bistandssamarbejdet med Bangladesh slog omkring 1990 også mere generelt igennem i både Danida og i Danmark. Mens Danidas årsrapport så sent som i 1988 stadig kunne opremse de mange problemer, Bangladesh kæmpede med, uden at skyde skylden på nogen herfor, var man allerede året efter klar til at pege på regeringen i Dhakas »helt utilstrækkelige prioritering af økonomien og fejlagtige prioriteringer« som hovedårsagen til den katastrofale tilstand. To år senere, i 1991, var man endnu mere klar i mælet og skrev nu direkte, at der var en betydelig afstand mellem regeringens erklærede mål om fattigdomsbekæmpelse og den konkrete førte politik, samt at administrationen generelt var ineffektiv og savnede vilje og engagement. Den konklusion var man, som nævnt tidligere, allerede nået til internt i Danida i midten af 1980'erne – det nye var kun, at man nu sagde det højt. Selv i denne periode, hvor desillusioneringen blev officiel, fortsatte de bevillinger, der blev afsat til Bangladesh, med at stige, og i 1988 var det planen, at bistanden skulle udgøre 275 millioner kr. Det konkrete forbrug af penge faldt dog i disse år på grund af mangel på egnede projekter, og der blev således kun brugt 220 millioner i 1988. I 1990 lykkedes det dog at nå op på 335 millioner og i 1991 på 365 – først og fremmest på grund af nye store leverancer af kunstgødning, togvogne og udstyr til færgebyggeri – men samtidig blev det slået fast, at sådanne vareleverancer ikke kunne forventes i fremtiden. I 1992 blev det besluttet, at bistanden til Bangladesh skulle stabiliseres omkring 300 millioner om året og således ikke fortsætte med at stige

58 Se fx Chief Project Advisers »confidential appendix to final report for 1984-86« i Umark. 104.Bang.90.a (Chefrådgiverrapporter) pk. 1.

59 Danida (2001) pp.130 og 230.

automatisk, som den havde gjort i to årtier. Både i Danmark og i de internationale donorkredse var tålmodigheden med Bangladesh ved at være opbrugt.<sup>60</sup>

### *Konklusion*

Dansk bilateral projektbistand var i perioden fra slutningen af 1960'erne og frem til afslutningen af Den Kolde Krig et relativt fast defineret område af dansk udviklingspolitik. Ca. 25 pct. af dansk bistand skulle som tommelfingerregel gives som bilateral projektbistand. Baggrunden herfor var ikke udviklingspolitisk og knap nok udenrigspolitisk. Snarere var der tale om et system, der skulle sikre en vis balance mellem de forskellige komponenter i dansk bistandspolitik, så de forskellige bistandspolitiske interessegrupper blev ligeligt tilgodeset.

Projektbistanden var primært eksperternes og offentlighedens domæne. Det var her, den danske udviklingsfaglige viden havde det frieste spillerum, i modsætning til multilaterale bevillinger og de danske statslån og vareleverancer. Det var altså her, man havde størst mulighed for at planlægge indsatser i forhold til udviklingsfaglige ekspertiser og danske prioriteter. På den anden side var den bilaterale projektbistand også det primære udstillingsvindue over for den danske offentlighed, som i sidste ende skulle betale regningen. For mange mennesker, dengang som nu, var projektbistanden og de udsendte eksperter, der arbejdede under kummerlige vilkår i fjerne egne af verden, selve indbegrebet af det at give ulandsbistand. Det gav den bilaterale projektbistand en dobbeltrolle, som ikke altid var lige nem at udfylde.

Jagten på de internationale målkvoter for udviklingsbistand på den ene side og projektbistanden på den anden var de primære bærere af symbolværdi i dansk ulandsbistandspolitik under Den Kolde Krig. De store danske udgifter til ulandsbistand fungerede over for befolkningen som bevis på, at Danmark tog sit internationale ansvar alvorligt. Vellykkede bistandsprojekter udført i fattige ulande var så de synlige beviser på, at de penge, man brugte, gjorde en forskel. Procentjagten var en form for fælles national altruisme, som voksede frem i samme periode, som velfærdsstaten tog form, og på sin vis indeholdt mange af de samme kerneværdier.

<sup>60</sup> Styrelsens årsberetninger 1987 p. 98, 1988 pp. 82-84, 1989 pp. 86-89, 1990 pp. 89-91, 1991 p. 84 og 1992 p. 74.

Noakhali-projektet var på mange måder et resultat af projektbistandens dobbeltrolle som ekspertisens og offentlighedens domæne. Projektet udsprang af et ekspertønske om at omsætte de nye udviklingspolitiske strategier fra den internationale debat i konkret praksis i dansk bistandspolitik. Men også en stigende interesse i befolkningen for at se hjælpen komme de fattigste og kvinderne direkte til gode lå bag. Valget af Bangladesh talte til både ekspertsiden, der ønskede udfordringer, og til offentligheden, fordi man her gik direkte til de fattigste af de fattige. Projektet blev allerede før igangsættelsen udpeget til flagskib for Danida på grund af de åbenlyse storytelling-perspektiver, der var i projektet.

Som det blev slået fast i indledningen, ville symbolpolitikens indre logik tilsi, at man satsede på det sikre, synlige og letforståelige. Noakhali-projektet levede i det mindste op til de to sidste krav. Synligheden var ikke til at komme uden om, og projektet var letforståeligt i den forstand, at den historie, der blev fortalt om projektet i Danmark, om danske eksperter, der skulle hjælpe i et af de fattigste områder i verden, var letforståelig, selvom den også var forsimplet. Det vil imidlertid være forkert at sige, at Danida med Noakhali-projektet satsede på »det sikre«. Det var en stor kompliceret og hidtil uprøvet indsats, man forsøgte at gennemføre. Årsagen var projektbistandens dobbeltrolle som både offentlighedens og bistandsfaglighedens område. Der var i 1970'erne en stor entreprenør-energi i Danida og en stor interesse for at omsætte de nye bistandsfaglige teorier til praksis. Noakhali-projektet var for mange i Danida et storstilet, ambitiøst og spændende projekt, som måske ville kunne nå store resultater. Iværksætterånden var så fremtrædende, at de mange problemer, man kunne forudse ved at gennemføre projektet i et land som Bangladesh, næsten blev betragtet som argumenter for at komme i gang snarere end argumenter for ikke at gennemføre projektet.

Projektet led den skæbne at være datidens måske mest velforberejede projekt, men samtidig at være uforberedt på de virkelige problemer, der viste sig ved implementeringen. Det minutiøst planlagte organisatoriske set-up og de mange praktiske overvejelser om bygninger, brøndboringer m.v. kom til kort over for den virkelige udfordring: Et bangladeshisk samfund og en bangladeshisk stats- og lokaladministration, der både var uforberede på og mistroiske over for den danske projektinvasion. De mange startvanskeligheder og vanskelighedernes nærmest kroniske karakter gennem hele projektperioden var på overfladen først og fremmest et produkt af manglende bangladeshisk kompetence og

politisk vilje til at leve op til indgåede aftaler. Under overfladen var det imidlertid snarere et resultat af en række systemiske svagheder i den danske bistandspolitik, hvoraf flere var skabt af dens symbolpolitiske karakter. Projektet var på overfladen et meget dansk projekt med fokus på danske værdier, dansk styring og et stort antal danske eksperter. Over for den danske offentlighed blev projektet altid præsenteret som et dansk forsøg på at hjælpe de fattigste i Bangladesh. I teorien var det imidlertid et bangladeshisk projekt, som Bangladesh ønskede udført ved hjælp af dansk økonomisk bistand og danske rådgivere. Imidlertid var Danida og Danmark til næsten enhver tid mere interesserede i projektet, end Bangladesh var, en skizofreni, projektet led under i hele sin levetid.

Projektets størrelse og dets rolle som flagskib gjorde det yderst sårbart over for de symbolpolitiske krav til bistanden. I realiteten var projektet fra begyndelsen *too big to fail*, da de politiske omkostninger ved at erklære det for mislykket ville have været endog meget store. Derfor skulle projektet blive en succes – eller i det mindste undgå at blive en fiasko. Uviljen i Danida mod at lade projektet evaluere for tidligt var et udtryk herfor. Det samme gælder udvidelsen med en anden fase, før første fase var evalueret samlet. Med den holdning, Danida viste over for projektet i begyndelsen af 1980'erne, er det svært at forestille sig, at nogen form for evaluering kunne have standset udvidelsen. Selvom projektet løb ind i talrige problemer, havde det imidlertid også positive sider og succeser. Flere af uddannelsesindsatserne var vellykkede, og i forhold til resten af det internationale donorsamfunds bistand til Bangladesh i 1980'erne stod Noakhali-projektet og de øvrige egnsudviklingsindsatser som et af de få områder, hvor man kunne spore en vis tro på, at det måske kunne nytte. Samtidig viste projektet sig også at have en utilsigtet styrke på grund af sin meget sammensatte karakter. Mens de mange forskelligartede komponenter bidrog til at gøre projektet uhåndterligt som bistandsprojekt, bidrog de også til at vaccinere det mod kritik, idet der altid kunne findes et vellykket delprojekt, man kunne pege på, når helheden skulle forsvares.

Iværksættelsen af en dansk indsats, der ikke måtte slå fejl, gav et stort fokus på selve »projektet« snarere end på de langsigtede mål, som bistanden egentlig skulle søge at nå. I Danida opfattede man det som et held, at man havde fået fingre i et projekt af denne størrelse. Det var en fordel, man ikke sådan lige kunne kaste over bord. Det førte til en vedvarende støtte til IRPD/BRDB trods den store danske utilfredshed med organisationerne. Når Danmark til stadighed over for Bangladesh

insisterede på opnormering af den bangladeshiske stab ved projektet, krævede man faktisk en del af den begrænsede talentmasse, der var i den bangladeshiske administration, forflyttet til et udkantsområde og ansat i en organisation, man selv havde begrænset tiltro til.

Et andet symbolorienteret niveau i den danske bistandspolitik, jagten på de internationale bistandsmålsætninger, havde også en negativ indflydelse på projektet. Da der først var afsat store og stigende beløb til projektbistanden til Bangladesh i 1970'erne, skulle de også bruges fornuftigt, og der var derfor også en vis travlhed med at komme i gang med Noakhali-projektet. Travlheden tog helt pusten fra de bangladeshiske samarbejdspartnere. Afløbsproblemerne gav sig også udtryk i en »stort er godt«-tankegang, hvor der nærmest ingen grænser var for, hvor mange forskelligartede indsatser, man mente det hensigtsmæssigt at stable oven på hinanden. Helt indtil slutningen af 1980'erne overvejede man på intet tidspunkt seriøst, om projektet skulle udfases eller afvikles. Det skyldtes simpelthen, at det på en relativt fornuftig måde forbrugte midler, man ikke ellers vidste, hvordan man skulle slippe af med. Først med hele den reorganisering af den danske bistandspolitik, der skete ved udgangen af Den Kolde Krig, var projektypen ikke mere forenelig med de overordnede principper for den danske indsats, hvorfor ideerne om yderligere forlængelser blev skrinlagt.

Analysen af projektbistandens historie og Noakhali-projektets forløb viser, hvorledes dansk udviklingspolitik under Den kolde krig havde mange overlappende dagsordner, herunder naturligvis også at skabe udvikling og bedre levevilkår for befolkningerne i modtagerlandene. Samtidig var det imidlertid til en vis grad en symbolorienteret politik henvendt til et hjemligt publikum, som ville se konkrete indsatser og et højt pengeforbrug. Det symbolorienterede aspekt producerede en række uhensigtsmæssigheder i den danske politik, som næppe var unikke for Danmark, men ikke desto mindre havde en negativ indflydelse på bistandspolitikken muligheder. I sidste ende var der et skisma mellem politikken ideelle og reelle formål. Mens den på papiret skulle skabe »udvikling« for verdens fattigste, skulle den samtidig vedligeholde et salgbart billede af denne politik over for den danske befolkning samt bruge så mange penge, at Danmark kunne opnå den eftertragtede position i de internationale sammenlignende bistandsstatistikker. Modtagernes dagsordner, hvad enten det drejede sig om ulandenenes regeringer eller indbyggere, var langt fra altid identiske med den danske regerings (og i sidste ende de danske skatteyderes) dagsordner. I et system, hvor det var de sidstnævnte, der betalte regningen, er det ikke

overraskende, at deres indflydelse også var størst. Men analysen heraf illustrerer nogle af de faldgruber, der opstår for en politik, der skal løse yderst komplicerede problemstillinger på den anden side af jorden og samtidig imødekomme og tilfredsstille bidragsydernes forestillinger og forventninger.

Noakhali-projektet blev efter sin afslutning lidt af et traume for Danida, og det blev længe opfattet som en indsats, der på det helt overordnede plan var slået fejl. En ekstern såkaldt *ex-post impact*-evaluering fra 2001 rehabiliterede imidlertid projektet delvist og påviste, at man ti år efter projektets afslutning kunne iagttage en række positive resultater af projektets mange indsatser.<sup>61</sup> Spørgsmålet, om disse så var pengene værd, lod evalueringen stå åbent, og det lader sig da også kun vanskeligt besvare, om overhovedet. Danida er i dag stadig engageret i det tidligere projektområde i Noakhali og bygger til dels videre på de sidste 30 års erfaringer med indsatser i området. Sigende for den nye måde at give ulandsbistand på havde Danida kun én udstationeret ekspert i området i 2009, som end ikke var dansker. Mange lokale har dog hørt om »Danida« og forbinder det med noget positivt.<sup>62</sup> Under Muhammed-krisen i 2005-6 var Noakhali-området ifølge de lokale et af de få steder i den muslimske verden, hvor der ingen grund var til at fjerne diverse danske flag fra bygninger m.v. Så stor var styrken i det danske *brand*, der var opbygget, hvilket er et godt eksempel på utilsigtede positive bivirkninger af internationalt udviklings samarbejde.

#### Litteratur:

Arn, Ann-Lisbet (1981): »Kvindeprojekter i Bangladesh – i Noakhali perspektiv«, *Den Ny Verden*, bd. 15, nr. 3, pp. 85-95

Bach, Christian Friis, Thorsten Borring Olesen, Sune Kaur-Pedersen & Jan Pedersen (2008): *Idealer og realiteter – Dansk udviklingspolitik historie 1945-2005*, København.

Brunbech, Peter Yding (2008a): »Noakhali – Drømmen om det store projekt« i *Historier om dansk udviklingsbistand*, temanummer af *Den Jyske Historiker* (nr. 120), pp. 73-93.

Brunbech, Peter Yding (2008b): »Early Danish development assistance policy, 1945-1962«, i Helge Ø. Pharo & Monika Pohle Fraser (red.): *The Aid Rush: Aid regimes in Northern Europe during the Cold War*, bd. 1 pp. 285-315, Oslo.

61 Danida (2001).

62 Forfatteren besøgte Bangladesh og Noakhali-området i 2009.

- Brunbech, Peter Yding (2007): *Dansk udviklingspolitik 1949-71. En analyse af den tidlige udviklings- og bistandspolitik over for ulandene og dens funktion i dansk udenrigspolitik*, upubliceret ph.d.-afhandling, Det Humanistiske Fakultet, Århus Universitet.
- Brunbech, Peter Yding (2006): »SUNFED? Ja tak - men ikke uden dollars!« i L.H. Rasmussen m.fl. (red.): *Omverdenen trænger sig på*, Odense.
- Brunbech, Peter Yding (2005): »Da verden skulle på højskole«, i *Kontur* nr. 12, pp. 5-14, [http://www.hum.au.dk/cek/kontur/pdf/kontur\\_12/peter\\_yding\\_brunbeck.pdf](http://www.hum.au.dk/cek/kontur/pdf/kontur_12/peter_yding_brunbeck.pdf).
- Baagø, Kaj (1975): *Bangladesh – en økonomisk og politisk oversigt*, Udenrigsministeriet/Danida.
- Christensen, Lars m.fl. (1982): »Bistand til Bangladesh – modsat rettede strømninger«, *Den Ny Verden*, bd. 16, nr. 2, pp. 30-54.
- Clemens, Michael A. & Todd J. Moss (2005): *Ghost of 0.7%: Origins and Relevance of the International Aid Target*, Working Paper 68, Center for Global Development, Washington DC.
- DAC (1965): *Development Assistance Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee: review*, Paris, OECD.
- Danida (1977): *Appraisal Report on an Integrated Rural Development Project in Noakhali*, 2 bd.
- Danida (1979): *Presserejsen til Noakhali og Chittagong*, artikelsamling.
- Danida (1983): *Report of a Mission to Evaluate the Noakhali Integrated Rural Development Project in Noakhali, Bangladesh*, 2. bd.
- Danida (2001): *Evaluation. In the wake of a flagship. Ex-post impact study of the Noakhali Rural Development Project in Bangladesh. Main report*.
- Hossain, M. m.fl. (1985): *Rural Poverty in Bangladesh. A Report to the Like-Minded Group*, The North-South Institute, Ottawa.
- Juul, Kjeld (2002): *Mod nye grænser. Fra europæisk genopbygning til u-lands-samarbejde*, Mellemløst Samvirke, København.
- Jørgensen, Klaus (1977): *Hjælp fra Danmark. En studie i dansk u-landspolitik 1960-71*, Odense.
- Lumsdaine, David Halloran (1993): *Moral Vision in International Politics. The Foreign Aid Regime, 1949-1989*, Princeton, N.J.
- Midtgaard, Kristine (2008): »Menneskerettigheder og dansk udviklingsbistand i 1970'erne og 1980'erne« i *Historier om dansk udviklingsbistand*, temanummer af *Den Jyske Historiker* (nr. 120) pp. 93-110.

Noel, A. & J.P. Therien (1995): »From Domestic to International Justice. The Welfare State and Foreign Aid«, *International Organization* no. 49, pp. 523-553.

Olesen, Thorsten Borring (2008): »Between words and deeds. Denmark and the NIEO agenda, 1974-1982«, i Helge Ø. Pharo & Monika Pohle Fraser (red.): *The Aid Rush: Aid regimes in Northern Europe during the Cold War*, bd. 1, pp. 145-183, Oslo.

Olesen, Thorsten Borring & Jan Pedersen (2010): »On the side of the angels: Altruism in Danish development aid 1960-2005«, *European Review of History*, bd. 17, pp. 881-903.

Paldam, Martin (1997): *Dansk u-landshjælp. Altruismens politiske økonomi*, Århus.

Pedersen, Jan (2008): »Denmark's bilateral aid, 1962-1991«, i Helge Ø. Pharo & Monika Pohle Fraser (red.): *The Aid Rush: Aid regimes in Northern Europe during the Cold War*, bd. 1, pp. 183-223, Oslo.

Stokke, Olav (1989) (red.): *Western Middle Powers and Global Poverty. The Determinants of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway, and Sweden*, Uppsala.

Styrelsen for Internationalt Udviklingssamarbejdes årsberetninger 1976/77 ff, Udenrigsministeriet.

Thorning, Peder (2002): *Som ringe i vandet ... Noakhali-projektet og bistandsdebatten 1975-1995*, Dansk Institut for Internationale Studier.

#### *Arkivmateriale:*

(Umark.): Udenrigsministeriets arkiv i Rigsarkivet (Arkivnr. 02, 1945-72 og 1973-88), journalgruppe 104 (internationalt udviklingssamarbejde) samt referater af møder i Udenrigspolitisk Nævn (journalnr. 3.E.92).

(Økonomiudvalget): Økonomiministeriets arkiv. »Dep.chef Kurt Hansens embedsarkiv – materiale vedr. Regeringens økonomiudvalg. Herunder referater af møder i regeringens økonomiudvalg«.



## SUMMARY

*Danida's Flagship.**Noakhali and the Symbolic Functions of Bi-lateral Aid Projects*

Recent years' research on the history of Danish development aid has amply demonstrated the influence on this field from various other areas of domestic and foreign policy. The motives involved transcend the declared purpose of promoting development in poor countries and are – in some cases – less than fully compatible with it. Based on these results it may seem misleading to characterize aid from Denmark as solely an »altruistic« enterprise.

Nevertheless, the present article attempts to demonstrate that Danish bilateral project aid – that until the beginning of the 1990s constituted some 25 pct. of the total aid budget – can in fact be partly explained on the basis of economist Martin Paldam's proposition that aid is inscribed in a »political economy of altruism«. The article shows that an important function of the aid system in that period was to serve as a signpost, systematically displaying symbols and messages intended to influence and convince a Danish public who craved altruistic commitment and aid appropriations to match.

Further, by means of a detailed analysis of one of the biggest Danida projects ever – a costly, protracted, problem-ridden rural development project in the Bangladeshi district of Noakhali – it is shown that the concessions to symbolic representation had several negative consequences for the practical, instrumental side of the aid effort.