

Politiske betingelser i dansk bistandspolitik

Jørgen Estrup, lektor, MF, Økonomisk Institut, Københavns Universitet

Begreber som »menneskerettigheder«, »demokrati«, »good governance« mm. er blevet en del af den bistandspolitiske hverdag. I og udenfor DANIDA har man vænnet sig til, at der er en checkliste for »god opførsel«, som samarbejdslandene i Syd skal igennem uden væsentlige anmærkninger, før der gives grønt lys for konkrete bistandsbevillinger. Politiske betingelser er i stigende grad blevet en integreret del af dansk bistandspolitik.

Men hvordan er det egentlig sket? Hvem har besluttet, at udviklingsbistanden skal bruges som politisk pressionsmiddel? Og hvordan har de politiske betingelser fået det omfang og den udformning, som tilfældet er?

I Udenrigsministeriet vil embedsmændene givetvis henvise til politikerne og dermed til beslutninger truffet i Folketingets Udenrigsudvalg. Men på Christiansborg vil man melde hus forbi. Når korruptionen i Kenya eller manglende respekt for menneskerettighederne i Kina fører til hel eller delvis afvikling af bistandssamarbejde, er det ikke i Folketinget, beslutningen træffes. Det »udenrigsministerielle prerogativ« i Grundlovens § 19 er i sig selv tilstrækkelig legitimering af sådanne beslutninger. Udenrigsministeren behøver ikke Folketingets godkendelse.

Under alle omstændigheder har de politiske krav holdt deres indtog i bistandspolitikken uden at møde den store modstand. Heller ikke

fra en ellers meget opmærksom og indflydelsesrig u-landslobby.

1. En international trend

Danmark har hverken været først eller alene om at stille politiske betingelser i bistandssamarbejdet. Fra begyndelsen af 80'erne blev den multilaterale bistand i stort omfang kædet sammen med politiske krav gennem udviklingen af såkaldte »strukturtilpasningsprogrammer«. Verdensbanken og Valutafonden krævede af deres partnere i udviklingslandene, at de gennemførte dybtgående markedsøkonomiske reformer, afviklede subsidiepolitikken og skar kraftigt ned i den offentlige sektors aktiviteter. Indflydelsen fra den samtidige trend i international økonomisk litteratur – fra supplyside-economics og monetarisme – var åbenbar.

Også på det bilaterale område var der tidligt en international – eller i hvert fald nordisk – trend. I 1985 havde jeg således selv lejlighed til at deltage i et Nordisk Råd-seminar i Oslo, hvor man med baggrund i forskningsarbejde ved Chr. Michelsen-instituttet i Bergen drøftede det dengang politisk helt jomfruelige emne »menneskerettighederne i bistandspolitikken«. Chr. Michelsen-instituttets arbejde førte til udgivelse af en årligt revideret oversigt over »Menneskerettighetene i Norges Samarbejdsland«, hvor emnet var såvel civile og politiske som økonomiske og sociale rettigheder.

I den vestlige politiske debat på det pågældende tidspunkt – påvirket som den var af det politiske opbrud i Østeuropa – var sammenkædningen af bistand og menneskerettigheder næsten som at løbe åbne døre ind. Allerede i 1989 kunne man i udtalelser fra OECD, EF og på nordisk plan se kravet om udviklingslandenes respekt af menneskerettigheder understreget.

2. Den danske udvikling

Den bilaterale danske bistand blev lagt i fastere rammer i 1988-89. DANIDA spillede i 1988 ud med en handlingsplan, som samme år i november drøftedes og i hovedtræk godkendtes af Folketinget. På den baggrund opstillede Folketingets Udenrigsudvalg i maj 1989 syv kriterier, som med udgangspunkt i bistandens overordnede fattigdomsorientering skulle være styrende for valget af hovedsamarbejdslande. Kriterierne er gengivet nedenfor.

Udenrigsudvalgets kriterier for landevalg

1. Landets økonomiske og sociale udviklingsstade samt udviklingsmæssige behov og egne udviklingsplaner.
2. Tilgangen af bistand fra andre bilaterale og multilaterale donorer samt landets evne til at anvende og drage nytte af bistanden.
3. Muligheden for gennem en dialog med det pågældende land at fremme en bæredygtig udvikling, dvs. en udvikling, som også på langt sigt vil være økonomisk og økologisk forsvarlig, og som sigter mod at skabe varige forbedringer for de fattigste befolkningsgrupper.
4. Muligheden for i samarbejde med landet at fremme udviklingen af og respekten for menneskerettigheder i overensstemmelse med internationalt vedtagne menneskeretsstandarder, herunder konventionerne om organisationsfrihed og forhandlingsret.
5. Muligheden for i samarbejde med landet at sikre kvindeaspekterne en central og fuldt integreret placering i udviklingsprocessen.
6. DANIDAS hidtidige erfaringer fra det bilaterale udviklingssamarbejde.
7. Såfremt ovennævnte punkter kan anses for tilgodeset, bør endelig mulighederne for at fremme

dansk erhvervslivs deltagelse i udviklingssamarbejdet – og dermed dansk beskæftigelse – indgå i overvejelserne om det konkrete landevalg under forudsætning af, at danske leverancer og serviceydelser er konkurrencedygtige med hensyn til tilpasset teknologi, pris og kvalitet.

Kilde: DANIDAS Årsberetning 1992, p. 142.

Anmærkning: Egne fremhævninger.

I kriterierne lægges indledningsvis vægt på landenes »behov« og på deres »evne« til at udnytte bistanden. Dernæst understreges kravene om, at det gennem dialog/samarbejde skal være muligt at fremme såvel økologisk »bæredygtig udvikling«, som respekten for »menneskerettigheder« og »kvindeaspektet« i udviklingsprocessen.

Endelig lægges vægt på DANIDAS »hidtidige erfaringer« i samarbejdet med de pågældende lande.

Først når disse seks betingelser er tilgodeset, er det – ifølge de opstillede kriterier – legitimt at tilgodese mulighederne for at »fremme dansk erhvervsliv« og dermed dansk beskæftigelse ved valget af samarbejdslande, forudsat, at de danske leverandører er internationalt konkurrencedygtige.

Taget for pålydende er listen ikke noget oplæg til at kæde bistanden sammen med politiske krav. Der lægges udtrykkelig vægt på, at menneskerettigheder, miljø og kvindeaspekt skal fremmes gennem dialog/samarbejde, og at dette skal ske som led i udviklingsprocessen.

Den praktiske virkelighed for dansk bistandspolitik har imidlertid formet sig anderledes håndfast siden. På baggrund af to oversigtsnotater fra Udenrigsministeriet¹ er nedenfor opstillet en oversigt over de tilfælde, hvor Danmark med »politiske begrundelser« har ændret det bilaterale bistandssamarbejde. De angivne »årsager« sammenfatter de af Udenrigsministeriet selv anførte begrundelser.

»Politiske ændringer« i dansk bistand

Land	År	Årsag
Vietnam	1978/79	udenrigspolitisk markering
Burma	1988	udenrigspolitisk markering
Sri Lanka	1988	menneskerettigheder, sikkerhed
Kina	1989	udenrigspolitisk markering, demokrati, menneskerettigheder
Somalia	1989	menneskerettigheder
Sudan	1989	menneskerettigheder
Ethiopien	1989	demokrati
Kenya	1990	menneskerettigheder, »good governance«
Kenya	1991	menneskerettigheder, »good governance«
Malawi	1991	demokrati, menneskerettigheder
Kina	1991	udenrigspolitisk markering, erhvervsinteresser
Thailand	1991	udenrigspolitisk markering
Sydafrika	1991	demokrati, menneskerettigheder, udenrigspolitisk markering
(Bhutan	1992	presseomtale, menneskerettigheder)
(Yemen	1992	udenrigspolitisk markering)
Indien	1992	udenrigspolitisk markering (»stormagt«)
Malawi	1993	demokrati (»flerpartistyre«)
Kenya	1993	demokrati (»flerpartivalg«)

Baggrunden for de enkelte »cases« er følgende:

Bistanden til *Vietnam* blev afbrudt, efter at den vietnamesiske invasion af Cambodia og fordrivelsen af Pol Pot-styret var blevet internationalt fordømt.

I *Burmas* tilfælde var årsagen til den »udenrigspolitiske markering« et militærkup, medens det for *Sri Lanka* har drejet sig om overgreb mod menneskerettigheder og generelle problemer med sikkerheden – tidsmæssigt interessant nok sammenfaldende med, at Tamil-sagen udviklede sig i 1988-89.

Kina optræder to gange på listen. I 1989 blev alt nyt bistandssamarbejde stoppet efter massakren på Den Himmelske Freds Plads. Men i foråret 1991 besluttede regeringen at genoptage samarbejdet på trods af omfattende krænkelse af menneskerettighederne. Dette skete dels som følge af pres fra danske erhvervsinteresser, dels som kvittering for kinesisk »hjælpsomhed« ved beslutninger i FNs

sikkerhedsråd vedr. Golf-krigen. Efter kraftig offentlig kritik blev yderligere bistandssamarbejde dog allerede stoppet i efteråret 1991.

Bistandssamarbejdet med *Somalia* og *Sudan* blev i begge tilfælde afbrudt som følge af omfattende krænkelse af menneskerettighederne, medens multi-bi-projekterne i *Ethiopien* blev indstillet med henvisning til den generelle politiske situation under Mengistu-styret.

Også *Kenya* optræder flere gange i oversigten. Såvel i 1990 som i 1991 besluttedes det at reducere bistanden med 25%. Årsagen var dels udbredte krænkelse af menneskerettigheder, dels voksende korruption og styrets totale passivitet – eller ligefrem accept af tingenes tilstand. I 1993 stillede den internationale donorkreds, inkl. Danmark, derefter krav til Kenya om afholdelse af demokratiske flerpartivalg som betingelse for fortsat bistand.

For *Malawi* har udviklingen været parallel. Bistandssamarbejdet blev begrænset i 1991, og donorkredsen stillede krav om, at Banda-styret skulle afholde en folkeafstemning om flerpartistyre i 1993 som betingelse for at genoptage bistanden.

I relation til *Thailand*, som var blevet hovedsamarbejdsland så sent som i 1989, blev alle nye bistandsaktiviteter sat i bero efter militærkuppet i februar 1991.

Danmark har ikke haft egentligt bistandssamarbejde med *Sydafrika*. Men i forbindelse med fastlæggelsen af en »køreplan« for gradvis ophævelse af sanktionerne mod Sydafrika blev en begrænset bistand stillet i udsigt, når apartheid-lovgivningen var fjernet og lige politiske rettigheder for alle gennemført.

Bistanden til *Indien* er besluttet nedtrappet med den officielle begrundelse, at landets økonomiske udvikling nu gør det muligt i større omfang at løse udviklingsproblemerne på egen hånd. Men forud er gået en kraftig politisk debat med omfattende kritik af landets rolle som regional stormagt og den manglende respekt for menneskerettigheder.

De sidste to eksempler på listen er »i parentes«. De resulterede aldrig i egentlige beslutninger, men er taget med, fordi de viser noget typisk om samspillet mellem offentlighed, politik og bistand.

Hovedsamarbejdslandet *Bhutan* var i sommeren 1992 genstand for voldsom kritik i dele af den danske presse som følge af forlydender om overgreb mod indbyggere af nepalesisk afstamning. Bistandssamarbejdet blev gentagne gange krævet afbrudt her og nu.

For *Yemens* vedkommende var spørgsmålet alene, om landet kunne optages på den såkaldte »bruttoliste« over kandidater til valg af

nye samarbejdslande. Dette blev pure afvist på højeste sted i Udenrigsministeriet med henvisning til, at landet havde »stemt galt« i FNs sikkerhedsråd under Golf-krigen.

Det er givetvis muligt udover Vietnam at finde enkelte eksempler på politiske betingelser i bistandssamarbejdet før 1988-89. Alligevel må udviklingen i de forløbne fem år karakteriseres som intet mindre end eksplosiv. Når Udenrigsministeriet i et af de nævnte oversigtsnotater begrundet beslutningerne ved at henvise til en samlet afvejning på grundlag af de af Folketingets Udenrigsudvalg opstillede kriterier »i hvilken forbindelse ikke mindst udviklingstendenserne med hensyn til demokrati og menneskerettigheder er indgået med betydelig vægt« er der tale om en markant underdrivelse. Dette er ikke, hvad Udenrigsudvalget forudså i maj 1989.

I perioden er der sket en vis udvikling i den type af politiske krav, som knyttes til bistanden. I starten var der helt overvejende tale om »udenrigspolitiske markeringer«, men hurtigt suppleredes med krav til overholdelse af »menneskerettigheder«. Først derefter blev »demokrati« og »good governance« betingelser, som stilledes med tilsvarende vægt i bistandssamarbejdet.

På det seneste er der desuden tale om en vis »sofistikering«, idet kravene hyppigt kædes sammen med trusler eller tilbud i en slags stok/gulerod-strategi.

Det fremgår af Udenrigsudvalgets kriterier, som refereret ovenfor, at de politiske betingelser var tænkt som oplæg til dialog/samarbejde med de pågældende lande og ikke som ultimative krav. »Spontane« politiske beslutninger om stop for yderligere bistandsaktiviteter burde derfor være udprægede undtagelser. Eksemplerne i oversigten over de politiske ændringer peger imidlertid på, at sådanne stop snarere er reglen end undtagelsen. Først

i de seneste år har der udviklet sig en mere gradvis strategi, hvor pressioelementet imidlertid spiller en så dominerende rolle, at man med nogen ret kan spørge om tolerancen har et omfang, der kan berettige betegnelserne dialog/samarbejde.

Tilbage står uundgåeligt et indtryk af, at det fælles element, som er det underliggende i de politiske krav til bistandssamarbejdet, er af indenrigspolitisk karakter. Ofte er det ikke hensynet til at opnå det bedst mulige resultat af bistandsindsatsen, som har defineret de politiske krav. Ønsket om at sikre en politisk legitimering af indsatsen, set med danske øjne, har vejet tungt.

En sådan prioritering kan på ingen måde udledes af retningslinierne fra Folketingets Udenrigsudvalg. Men Folketinget – og andre aktører i bistandspolitikken – har accepteret denne udvikling, og endog hyppigt spillet aktivt med. Den uigennemsigtige og uformaliserede beslutningsproces i de enkelte sager har gjort en stillingtagen bekvemt uforpligtende.

3. Hvorfor bistand?

Med den beskrevne udvikling in mente melder sig nødvendigvis spørgsmålet om den egentlige målsætning for dansk bistandsarbejde. Hvorfor giver vi i det hele taget bistand?

For dem, der til daglig tumler med de praktiske problemer »i marken«, kan spørgsmålet måske virke lovlig filosofisk. Men udviklingsbistanden har faktisk et formaliseret lovgrundlag, som bør være styrende for det praktiske arbejde. »Lov nr. 297 om internationalt udviklingssamarbejde af 10. juni 1971« genoptrykkes omhyggeligt år efter år som et af bilagene til DANIDAS beretning. Alligevel kan man have sin tvivl om, hvor hyppigt læserne når så langt i beretningen, at man sætter sig ind i loven og specielt i dennes § 1 – »formålsparagraffen«.

DANIDAS formålsparagraf

Målsætning

§ 1. Målet for Danmarks statslige bistand til udviklingslandene skal være gennem et samarbejde med disse landes regeringer og myndigheder at støtte deres bestræbelser på at opnå økonomisk vækst for derefter at medvirke til sikring af deres sociale fremgang og politiske uafhængighed i overensstemmelse med De Forenede Nationers pagt, formål og bærende principper og tillige gennem et kulturelt samarbejde at fremme den gensidige forståelse og solidaritet.

Kilde: DANIDAS Årsberetning 1992, p. 138

Som det fremgår, er lovgivers vejledning til administrationen tostrengt. Den rummer dels en målsætning for »metoden« i bistandsarbejdet, dels en række krav til »indholdet«. Arbejdsmetoden er »samarbejde« med det pågældende lands myndigheder, hvilket må indebære dialog i modsætning til diktat. De indholdsmæssige mål, som skal fremmes, vedrører »økonomisk vækst«, »social fremgang«, »politisk uafhængighed«, »FN's formål og principper«, samt »kulturel forståelse og solidaritet«.

Hvordan harmonerer nu dette med Udenrigsudvalgets principper fra maj 1989 og de politiske betingelser, som samarbejdslandene i praksis er blevet konfronteret med?

Af formålsparagraffens ordlyd² kan man umiddelbart udlede nedenstående fem krav til dansk bistand:

Betingelser afledt af IUS-loven § 1

1. Fremme økonomisk vækst
2. Social fremgang
3. Politisk uafhængighed
4. Hensyn til FN-pagtens formål og principper
5. Fremme kulturel forståelse

Fattigdomsorienteringen, som er det overordnede mål i Udenrigsudvalgets kriterier,

fremgår ikke direkte af listen. Men såvel kravet om »social fremgang« gennem økonomisk vækst som henvisningen til FN-pagten³ rummer en klar reference til fattigdomsorientering. Desuden er princippet om, at bistanden skal rettes mod de »fattige befolkningsgrupper i de fattigste lande« blevet bekræftet gang på gang i Folketingets debatter.

Udenrigsudvalgets vægt på samarbejdslandenes *behov* for og *evne* til at udnytte bistanden følger direkte af kravene om økonomisk vækst og social fremgang.

Kravet om, at bistandsarbejdet skal fremme en *bæredygtig udvikling*, er inspireret af Brundtland-rapporten fra 1987 og blev fastslået med Folketingets vedtagelse af en dagsorden under den bistandspolitiske debat i maj samme år. Dermed var det en selvfølgelig del af Udenrigsudvalgets kriterier for landevalg i 1989, selv om det kun meget indirekte kan afledes af lovens formålsparagraf.

Når det gælder fremme af *menneskerettigheder*⁴ i samarbejdslandene og integrering af *kvindeaspekter* i udviklingsprocessen er der fuldt tilstrækkelig baggrund for disse kriterier gennem lovens henvisning til FN-pagten formål og principper.⁵

Endelig er Udenrigsudvalgets fremhævelse af *hidtidige erfaringer* i det bilaterale samarbejde vel nærmest at betragte som en »løftet pegefinger«. Det markeres, at samarbejde/dialog med det pågældende land set over en periode skal fremme de opstillede kriterier – og dermed lovens formål – hvis bistanden skal opretholdes.

Efter således at have sammenfattet de politiske betingelser, som kan gøres gældende i bistandssamarbejdet med hjemmel i IUS-loven og supplerende vedtagelser i Folketinget, er det nok så interessant at konstatere, at nogle af de politiske betingelser, som er brugt

hyppigst i de senere år, faktisk savner lov-hjemmel. Det drejer sig især om følgende:

Betingelser uden hjemmel i IUS-lov § 1

1. Fremme danske erhvervsinteresser
2. Fremme dansk udenrigspolitik
3. Fremme demokrati

Det ofte gentagne krav om, at danske erhvervsinteresser og dansk beskæftigelse skal tilgodeses gennem DANIDAS arbejde, er således uden hjemmel i loven. Dette er ikke en tilfældig forglemmelse.⁶ Således præciseres det i IUS-lovens § 5 vedr. ydelse af finansiell støtte, at hvor denne vedrører vareleverancer til udviklingslande, skal der være tale om, at det pågældende land »anmoder« om sådan støtte.⁷ Men også lovens § 9 fastlægger detaljeret, hvorledes samspillet skal være mellem danske erhvervsinteresser og udviklingslandenes behov. § 9 sætter rammerne for den selvejende institution Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene (IFU), der uafhængigt af DANIDA og inden for særligt fastlagte retningslinier skal virke til »fremme af investeringer i disse lande i samvirke med dansk erhvervsliv«.⁸

På denne baggrund er det forståeligt, at Udenrigsudvalget i maj 1989 kun med stor forsigtighed introducerer fremme af »dansk erhvervslivs deltagelse i udviklingssamarbejdet – og dermed dansk beskæftigelse« i kriterierne for valg af samarbejdslande. Kriteriet er »sekundært« – øvrige krav skal først tilgodeses – og danske leverancer skal desuden være internationalt konkurrencedygtige. Men selv i denne forsigtige formulering lægges der større vægt på danske erhvervsinteresser, end IUS-loven umiddelbart hjemler.

Også de mange tilfælde, hvor man har benyttet udviklingsbistanden som basis for »udenrigspolitiske markeringer« (jvnf. oversigten over politiske ændringer), er uden hjemmel i loven. Ikke blot harmonerer den

slags »straffeforanstaltninger« dårligt med lovens forskrift om samarbejde og dialog. De er endog direkte i strid med IUS-lovens krav om, at bistanden skal bruges til at fremme udviklingslandenes politiske uafhængighed. Loven bygger eksplicit på den grundholdning, at politisk selvbestemmelse i overensstemmelse med FN-pagtens artikel 1 forudsætter økonomisk uafhængighed.⁹

Endelig følger det af IUS-lovens krav om national selvbestemmelse og politisk uafhængighed for udviklingslandene, at der intet belæg overhovedet er for at kræve demokrati som betingelse for bistand. Ordet »demokrati« indgår da heller ikke i Udenrigsudvalgets kriterier fra maj 1989 (jvnf. gengivelsen ovenfor). I overensstemmelse med lovens formålsparagraf og Folketingets dagsordenvedtagelse fra maj 1987 er det alene »fremme af menneskerettigheder«, som nævnes.

DANIDA udsendte i 1990 en redegørelse i pjeceform om »Menneskerettigheder i dansk udviklingsbistand«, som understreger behovet for at indvinde konkrete erfaringer inden udarbejdelsen af en egentlig handlingsplan, da »der er tale om et i både dansk og international sammenhæng relativt nyt og uopdyrket område«. Fremme af demokrati indgår ikke som en selvstændig målsætning i redegørelsen.¹⁰

Allerede i juni 1993 skiftede DANIDA-pjecen imidlertid titel. Nu hedder den »Menneskerettigheder og demokrati i dansk udviklingspolitik« og angiver som sit formål »at beskrive Danmarks bistandspolitik og udviklingsaktiviteter i forbindelse med menneskerettigheder og demokrati«. Under overskriften »Grundprincipper i dansk bistandspolitik« henvises til Udenrigsudvalgets syv kriterier fra maj 1989, og det fjerde kriterium om fremme af respekten for menneskerettigheder gengives i sin fulde ordlyd. I umiddelbar forlængelse heraf konkluderes: »Frem-

me af menneskerettigheder og demokrati er nu fast forankret som et hovedmål for dansk udviklingsbistand.«¹¹ – Så er Folketinget blevet så meget klogere! Ikke så meget som en bemærkning om, at ordet »demokrati« ikke indgår i Udenrigsudvalgets formulering. Men det kan man naturligvis også selv læse sig til.

4. Gældende ret: Hvilke betingelser?

De mange »politiske ændringer« i bistands-samarbejdet, som har fundet sted i de senere år, var, som nævnt, ikke forudsat af Folketingets Udenrigsudvalg, da man opstillede de syv kriterier i maj 1989. Men det skyldtes ikke, at Udenrigsudvalget »sov i timen«. Som denne gennemgang af lovgrundlag og supplerende vedtagelser i Folketinget har vist, savner den eksplosive udvikling i anvendelsen af politiske betingelser i bistandssamarbejdet i vid udstrækning formel hjemmel, selv om de enkelte beslutninger efterfølgende er blevet politisk accepteret.

»Gældende ret« – i modsætning til gældende praksis – kan opsummeres i følgende punkter:

»Gældende ret« i bistandssamarbejdet

Formaliserede betingelser

1. Fattigdomskriterium (1.795 USD per capita)
2. 7-punktslisten (»dialogoplæg«)
3. Krav til multilateral bistand

Målsætning

1. 50% af bilateral bistand til indkøb i Danmark

De formaliserede betingelser omfatter ud over fattigdomsorienteringen og Udenrigsudvalgets syv kriterier også en række krav til den multilaterale bistand, som ikke er omtalt i ovenstående analyse. Sidstnævnte kan, som tilfældet er for den bilaterale bistand, afledes af IUS-lovens formålsparagraf.¹² Det formaliserede grundlag suppleres af en mere løst

formuleret politisk »målsætning« om, at halvdelen af den bilaterale bistand anvendes til indkøb i Danmark.

Det er åbenbart, at der siden 1989 er sket en glidning i administrationen af »gældende ret« for bistandssamarbejdet. Dels har dialog/samarbejde i en række tilfælde måttet vige for sanktioner, dels har en række uhjemlede politiske betingelser holdt deres indtog i den konkrete udformning af den bilaterale bistand.

Tydeligst ses dette måske i relation til kravet om at fremme respekt for menneskerettigheder. I DANIDAS første pjece fra 1990 om arbejdet med dette nye aspekt beskrives indsatsen på følgende måde: »Sigtet har således været gradvist at søge at trække udviklingen i den rigtige retning gennem dialog og ved konkrete bistandsindsatser til fordel for individer og grupper, der har vanskeligt ved at få opfyldt og respekteret deres økonomiske, sociale, civile og politiske rettigheder.«¹³

Denne målsætning rammer meget præcist »ånden« i Udenrigsudvalgets formulering vedr. menneskerettigheder. Men i praksis er dialogen ofte blevet erstattet af »spontane« beskæringer af bistanden, og indsatsen for at fremme rettigheder for individer og grupper er blevet til krav om demokrati, pluralisme og afholdelse af valg. Den økonomiske nedtur – ikke mindst for afrikanske samarbejdslande – har tilskyndet til accept af de politiske betingelser, som Danmark og andre donorlande har knyttet til bistanden.

I pagt med omverdenens unuancerede – næsten euforiske – dyrkelse af Vestens demokratiopfattelse efter de østeuropæiske étpartistyrers sammenbrud i slutningen af 80'erne er kravet om respekt for menneskerettigheder i vid udstrækning blevet erstattet af »den bredere målsætning om fremme af en demokratisk udviklingsproces«.¹⁴ Typisk for denne

»tidsånd« er arbejdet blevet tilført et element af missionerende virksomhed: »Samtidig synes der i stigende grad at være belæg for, at der er en positiv sammenhæng mellem respekten for menneskerettigheder og demokrati på den ene side og evnen til at opretholde økonomisk og social udvikling på den anden. Denne afgørende sammenhæng gælder både på det overordnede politiske niveau og i forbindelse med de konkrete udviklingsaktiviteter.«¹⁵

Sidste element i »gældende ret« – den politiske målsætning om, at halvdelen af den bilaterale bistand skal anvendes til indkøb i Danmark – har en noget uklar status. I erhvervskredse opfattes det nærmest som et politisk løfte til dansk erhvervsliv og derfor som et krav, DANIDA skal stille til bistandsarbejdet.

Historisk stammer 50%-målsætningen fra den Handlingsplan, som var DANIDAS oplæg til den store omlægning af bistandsarbejdet i 1988-89. Det var et væsentligt element i planen, at dansk bistand skulle »afbindes«, og at det derfor var nødvendigt at afskaffe de hidtidige statslån. Indholdet i denne ændring behandles under overskriften »Ny bindingsform« i DANIDAS beretning for 1989¹⁶:

DANIDAS 50%-målsætning

Ny bindingsform

Ved at ophæve sondringen mellem bunden og ubunden bistand er skabt mulighed for mere fleksibilitet i bistanden. Man opererer ikke længere med to bistandsformer, men kan i et og samme projekt have elementer fra begge de tidligere former.

Mens man tidligere med bunden bistand skulle sikre, at størsteparten af vareleverancer og tjenesteydelser kom fra Danmark, kan man nu arbejde mere frit fra projekt til projekt.

Man skal blot sikre den politiske målsætning om, at halvdelen af den bilaterale bistand – det vil sige ca. en fjerdedel af den samlede bistand – anvendes til indkøb i Danmark af varer og tjenesteydelser.

Således bliver de danske erhvervsinteresser fortsat tilgodeset.

Kilde: DANIDAS Årsberetning 1989, p. 22.

I lyset af den diskussion, som på det seneste har udspillet sig om »returprocenten« i den bilaterale bistand, må man sige, at årsberetningens formulering er lovlig flot. Det er ikke så nemt »blot (at) sikre den politiske målsætning« gennem den konkrete udformning af bistandsprojekterne, hvis man ikke har faste regler om binding til køb i Danmark. Desuden forøges problemerne i takt med en øget vægt på programbistand i stedet for projektbistand.

Afskaffelsen af de bundne statslån var imidlertid et gammelt ønske. Allerede fra 60'erne var det officiel dansk politik, at lånene burde være ubundne¹⁷, og denne holdning blev understreget i bemærkningerne til lovforslaget om internationalt udviklingssamarbejde i 1971. Siden da havde ønsket fået yderligere vægt gennem konkrete erfaringer med statslånsprojekter, og pressens alt for hyppige afdækning af såkaldte »hvide elefanter«.¹⁸

Som nævnt, lader det sig ikke gøre »blot at sikre den politiske målsætning« om, at halvdelen af den bilaterale bistand anvendes til indkøb i Danmark. Hvis dette mål skal realiseres, kræves håndfaste styringsmidler, eksempelvis krav om binding til danske leverancer. Men selv ikke en sådan binding giver sikkerhed for, at der skabes tilsvarende flere danske arbejdspladser. Danske leverancer vil typisk have et betydeligt indhold af udenlandske komponenter, og danske virksomheder vil trække på udenlandske underleverandører. Den danske »værditilvækst« er således kun en brøkdel af den danske eksportværdi, hvilket enhver, som besøger »nøglefærdige« danske anlæg i udviklingslandene, hurtigt bliver klar over. Derfor hviler den seneste debat om »returprocenten« i den bi-

laterale bistand på grundlæggende misforståelser.

Men det afgørende problem er først og fremmest manglende konsistens. Det lader sig ikke gøre på en og samme tid at afbinde bistanden, så udviklingslandene stilles frit i deres bestræbelser på at udnytte bistandsbevillingerne bedst muligt, og samtidig sikre dansk erhvervsliv leverancer i et på forhånd fastlagt omfang.

5. Problemer og tendenser siden 1989

Eksemplerne på »politiske ændringer« i Danmarks bilaterale samarbejde med udviklingslandene har været talrige siden 1989. En sådan udvikling var hverken besluttet eller forudset, da Folketingets Udenrigsudvalg i maj 1989 lagde sig fast på »syv-punkts listen« som grundlag for valg af samarbejdslande. Udviklingen er først efterfølgende og gradvis blevet registreret på Christiansborg.¹⁹

Det er, som tidligere nævnt, hævet over enhver tvivl, at »den uigennemsigtige og uformaliserede beslutningsproces i de enkelte sager«²⁰ er en hovedårsag til, at Folketinget på denne måde har kunnet kobles af processen. Indholdsmæssigt har Folketinget ingen løbende indflydelse på eller ansvar for, hvordan anvendelsen af de ca. 4 mia. bilaterale bistandskroner tilrettelægges. Finansudvalgets arbejde giver således alene sikkerhed for, at den formelle bevillingsmæssige hjemmel er til stede. Det er i Udenrigsministeriet, at konkrete beslutninger om indhold, strategi mv. tages. I nogle tilfælde er det politiske flertal »taget i ed« på forhånd, men typisk er Folketinget uforpligtet af de truffe beslutninger.

Dette kan også forklare, hvorfor man indtil nu ikke har taget initiativ til at analysere det skift, som den øgede vægt på politiske be-

tingelser har betydet for dansk bistandspolitik.

Når man gør status over udviklingen igennem de sidste fire år, er der tre problemer – eller tendenser – som falder i øjnene. For det første er der en række eksempler på, at *dialog viger for demonstration* over for det enkelte samarbejdsland, som har vanskeligheder med at honorere Danmarks politiske betingelser for bistand. Bistandssamarbejdet afbrydes eller reduceres »spontan« uden at afvente resultatet af den dialog med landets myndigheder, som kunne rette op på situationen. Hyppigt følger sådanne beslutninger den politiske holdning, som har vundet genklang i danske medier eller i de internationale politiske fora. Hvor dette er tilfældet, fortrænges de bistandspolitiske mål, som bl.a. IUS-loven foreskriver, af generelle (indenrigs)politiske hensyn. Det afgørende bliver ønsket om at demonstrere en bestemt politisk holdning.

Sådanne pludselige ændringer i bistandssamarbejdet medfører dernæst uundgåeligt en *umulig planlægningssituation* for DANIDA. »Stop-go«-beslutninger spolerer udviklingsindsatsen i det enkelte samarbejdsland, og vil typisk ramme udsatte befolkningsgrupper i stedet for de myndigheder, som er det egentlige mål. Men også den overordnede fordeling af den bilaterale indsats slås i stykker, hvis bistanden til et eller flere lande pludselig afbrydes. Det lader sig ikke gøre med kort varsel at flytte penge fra et land til et andet, hvis indsatsen skal være seriøs og ordentlig forberedt. Derfor bliver resultatet »afløbsproblemer« på det pågældende års bevillingsramme, samt øget belastning af DANIDAS administrative og planlægningsmæssige kapacitet. Der er således en skjult, men meget følelig omkostning for bistandsindsatsen ved sådanne spontane, politisk motiverede ændringer.

Endelig, for det tredje, giver den bistandspolitiske debat siden 1988-89 uundgåeligt det indtryk, at der eksisterer en (slet) *skjult dagsorden* om fremme af danske erhvervs- og beskæftigelsesinteresser via bistanden til udviklingslandene. Fra betænkighederne ved afskaffelse af de bundne statslån i 1989 går der en direkte linie over den ophedede debat om »flexpuljen« i DANIDAS samtidige handlingsplan, til gentagne forsøg på at flytte bistandsmidler fra multilateral til bilateral bistand og til de seneste måneders kritik af en for lav »returprocent« i den bilaterale bistand. Dertil kommer, at valget af samarbejdslande til stadighed har affødt debat om fattigdomsorientering contra danske afsætningsmuligheder.²¹

Den skjulte dagsorden om fremme af danske erhvervs- og beskæftigelsesinteresser går ud på at sikre en kamoufleret erhvervsstøtte over bistandsbevillingerne. Et sådant sigte er i strid med IUS-lovens formålsparagraf og de af Folketingets Udenrigsudvalg fastlagte kriterier. Hvis anstrengelserne lykkes, vil det føre til en skævvridning af dansk bistandspolitik, som i sidste ende må betales af de berørte udviklingslande. Derfor må man appellere til, at danske erhvervs- og beskæftigelseshensyn tages op til åben debat – uafhængigt af dansk bistandspolitik. Skal dansk erhvervsliv støttes, er der andre og mere effektive midler, som kan tages i brug, og det bør ikke ske på udviklingslandenes bekostning.

En sådan åben debat kan også afdække de områder, hvor dansk erhvervsliv naturligt og konstruktivt kan bidrage til opfyldelse af den bistandspolitiske målsætning. Dette skete allerede tidligt med afgrænsning og lovfæstelse af IFUs virkefelt. De igangværende forsøg med »Privat Sektor«-program og blandede kreditter, samt overvejelserne om »udviklingskontrakter« til danske virksomheder i forbindelse med den nye miljø- og katastro-

feramme kan ses som bestræbelser i samme retning.

6. DANIDAS Strategi år 2000

Med »Strategi for dansk udviklingspolitik frem mod år 2000« må der rettes op på de problemer, som ikke blev løst med DANIDAS Handlingsplan i 1988²².

Der er behov for klarere retningslinier for anvendelsen af menneskerettighedskriteriet over for det enkelte samarbejdsland. Men der er også behov for en præcisering af, at støtte til demokrati er en støtte til de politiske rettigheder og til den folkelige deltagelse i politik, som kan afledes af internationale konventioner og vedtagelser om menneskerettigheder. Det er derimod ikke et forsøg på at påtvinge udviklingslandene et bestemt politisk system.

Menneskerettigheder og demokrati er – med rette – meget følsomme politiske områder i den danske debat. Derfor vil smukke, men upræcise formuleringer i bistandsstrategien invitere til spontane, populistiske ændringer af det planlagte bistandssamarbejde i de tilfælde, hvor medierne har skabt et politisk pres.²³ Velovervejede beslutninger i overensstemmelse med den bistandspolitiske målsætning om dialog og hensyn til de fattigste befolkningsgrupper kan kun sikres, hvis der på forhånd er faste administrative retningslinier for, hvordan kravet om respekt for menneskerettigheder skal bruges i praksis.

I betragtning af de betydelige ressourcer, som DANIDA investerer i at forberede valget af de enkelte samarbejdslande, bør der – som et minimum – i forbindelse med overvejelser om igen at afbryde samarbejdet med et land, udarbejdes en analyse af, hvilke virkninger dette kan forventes at få.²⁴

For så vidt angår erhvervslivets – og NGO'ernes – deltagelse i bistandsarbejdet bør

strategien være klar og præcis såvel omkring rollefordelingen som i relation til prioriteringen af interesser.

Formuleringer som – »Det intensiverede samarbejde med *ressourcebasen* indebærer bl.a., at interesserede fra erhvervsliv og u-landsorganisationer vil blive inddraget i udarbejdelsen af nye *landestrategier*, før der sker forelæggelse for Styrelsen«²⁵ – er lidet velegnede til at skabe en sådan klarhed. De rejser en lang række spørgsmål, eksempelvis: Hvem indgår i »ressourcebasen«, og hvordan afgrænses den? Hvilken indflydelse på bistandspolitikken konkrete udformning overlader man hermed til »ressourcebasen«? Hvilken vægt skal »ressourcebasens« særlige interesser tillægges? Og måske ikke mindst – hvordan sikrer man offentlighed og kontrol med DANIDAS forvaltning?

Vanskelighederne med at formulere strategien tilstrækkelig klart og præcist understreger, at »den uigennemsigtige og uformaliserede beslutningsproces« fortsat er et grundlæggende problem i udformningen af dansk bistandspolitik. De politiske betingelsers hastige – og til dels uhjemlede – indtog i bistandssamarbejdet siden 1989 kan kun forstås i lyset af det »slør«, som omgiver beslutningerne. Der er ingen garanti mod nye »overraskelser« i de kommende år, før dette slør fjernes.

DANIDA er opbygget som en forvaltningsmyndighed – et »departement« – ifølge IUS-loven. Men de beslutninger, DANIDA skal tage, har ofte samme karakter som i en statsvirksomhed. Denne sammenblanding af offentlig forvaltning og offentlig virksomhedsdrift bidrager afgørende til, at beslutningsprocessen er diffus. Der er behov for en adskillelse, som gør det åbenbart, hvornår det er principper om lovmæssig forvaltning, og hvornår det er bistandsindsatsens succeskriterier, som er afgørende for beslutningen i en konkret sag.

Men under alle omstændigheder viser udviklingen i dansk bistandspolitik siden 1989, at der savnes en parlamentarisk sparringspartner i den løbende tilrettelæggelse af bistandspolitikken. Folketinget må tildeles en klar rolle og bibringes den nødvendige ekspertise, hvis man også på dette område skal sikre det system af »checks and balances«, som er så afgørende for et velfungerende demokrati.

Noter

1. Notat, »Politisk betingede ændringer i dansk u-landsbistand«, DS.1.j.nr. 104.A.1, 17. januar 1991; og Udenrigs-udv. alm.del. bilag 36 – 1991/92, oktober 1991.
2. Formålsparagraffen var genstand for betydelig debat under Folketingets arbejde med lovforslaget. På den baggrund blev lovforslagets oprindelige formulering ændret, idet »bestræbelser på at opnå økonomisk vækst og uafhængighed samt social fremgang« blev erstattet af »bestræbelser på at opnå økonomisk vækst for derigennem at medvirke til sikring af deres sociale fremgang og politiske uafhængighed i overensstemmelse med De Forenede Nationers pagt, formål og bærende principper«.
3. Jvnf. eksempelvis formuleringen i pagtens præambel: »at fremme sociale fremskridt og højne levevilkårene under større frihed«.
4. Folketingets inddragelse af menneskerettighedsaspekter er endvidere fastslået i den allerede nævnte dagsordensvedtagelse af 21. maj 1987.
5. Jvnf. FN-pagtens formulering i præamblen om: »påny at bekræfte troen på fundamentale menneskerettigheder, på menneskets personlige værdighed og værd, på mænds og kvinders såvel som store og små nationers lige rettigheder«.
6. Fhv. økonomiminister P. Nyboe Andersen, der var første formand for Ulandsstyrelsen efter oprettelsen i 1962, understregede problemet i en kronik i Kristeligt Dagblad d. 19. marts 1987 i anledning af 25 års-jubilæet: »De fleste af projekterne var også baseret på danske ideer, medens det bør være en grundregel for u-landsarbejdet, at man først og fremmest må sikre sig en virkelig høj prioritering af et projekt hos det modtagende land.«
7. Jvnf. fortolkningen i Karnov, hvor flg. formulering, som findes i såvel lovforslagets bemærkninger som udvalgsbetænkningen, er gengivet: »Den ydes i tilfælde, hvor udviklingslandet klart har udtrykt sin interesse i og påvist sit behov for den pågældende bistand.«
8. I regeringspartierne (VKR) bidrag til betænkningen over lovforslaget understreges, at også IFU skal prioritere hensynet til udviklingslandene højere end danske interesser: »Den i §9 omtalte fond kan få stor betydning, hvis man ved afvejningen af de forskellige projekter til stadighed prioriterer de projekter højest, der giver udviklingslandene de bedste muligheder for at videreudvikle deres erhvervsliv.«
9. Jvnf. lovforslagets bemærkninger til § 1 og Folketingets udvalgsbetænkning, hvori det hedder: »Under samråd med ministeren har denne peget på, at den økonomiske uafhængighed og den politiske uafhængighed er nært forbundet. I og med at man giver støtte til udviklings-
- landenes bestræbelser for at opnå økonomisk uafhængighed, styrker man også disse landes mulighed for at sikre deres politiske uafhængighed.«
10. Redegørelsen nøjes med at konstatere, at »fremme af respekten for menneskerettighederne er snævert forbundet med den bredere målsætning om fremme af en demokratisk udviklingsproces, der har fået stigende betydning i den bistandspolitiske debat igennem den seneste tid.«
11. DANIDA 1993, »Menneskerettigheder og demokrati i dansk udviklingspolitik«, p.7.
12. Jvnf. at det i betænkningen over lovforslaget slås fast: »at målsætningsparagraffen ud over de virksomheder, der er omtalt i lovforslaget, også tager sigte på et samarbejde med udviklingslandene gennem de internationale organisationer, herunder først og fremmest FN og FN's særorganisationer.«
13. DANIDA 1990, »Menneskerettigheder i dansk udviklingsbistand«, p.1.
14. Jvnf. note 10 ovenfor.
15. DANIDA 1993 op.cit., p.6.
16. DANIDAS Årsberetning 1989, p. 22.
17. I P. Nyboe Andersens jubilæumskronik (op.cit.) skriver han: »Når spørgsmålet om binding blev rejst i internationale forsamlinger (det skete især i OECD) gik Danmark altid ind for ubundne lån. Det gør vi stadig.«
18. Et af de mere prominente eksempler – det filippinske skoleskib »Filipina« – er for nylig blevet genopfrisket i dansk TV.
19. Jvnf. note 2 som viser, at det første spørgsmål i Folketingets Udenrigsudvalg om de »politiske ændringer« blev stillet så sent som i oktober 1991.
20. Jvnf. ovenfor p. 7.
21. Jvnf. senest Flugler, Hans og Jørgen K. Hansen: »Hvad vil vi med ulands-bistand«, kronik i Jyllands Posten d. 1. febr. 1994.
22. Folketinget gav den 22. marts 1994 »grønt lys« for DANIDA's oplæg til ny strategi, idet man samtidig besluttede at give Folketingets Udenrigsudvalg lejlighed til at udtale sig om oplægget, jvf. den efterfølgende Beretning nr. 8 af 16. september 1994 fra Folketingets Udenrigsudvalg. Nærværende artikel dækker perioden frem til marts 1994.
23. Det beskrevne forløb omkring Bhutan i sommeren 1992 er et typisk eksempel.
24. Kravet om en sådan analyse blev allerede vedtaget af Folketinget i forbindelse med den bistandspolitiske debat d. 20. februar 1992, hvor det i den vedtagne dagsorden bl.a. hedder: »Folketinget opfordrer regeringen til at afgive en særskilt redegørelse ved fremtidige valg og fravalg af programsamarbejdslande ---«. For så vidt angår beslutninger om »fravalg« er vedtagelsen endnu ikke ført ud i livet.
25. »Strategi for dansk udviklingspolitik frem mod år 2000«, udkast, 26. januar 1994, resumé side XV.