

og FN's nye rolle i international politik, og for dem, som vil ajourføres med de udfordringer og problemstillinger verdensorganisationen står overfor netop nu. Hovedsigtet med bogen har dog tydeligvis været at levere en introduktion til studiet af FN, og man sidder tilbage med en fornemmelse af, at forfatterne på visse punkter har holdt igen med det tunge skyts. Dette resulterer i, at diskussionerne flere steder brydes af, lige inden de bliver rigtig spændende. Til gengæld går de langt nok til at sætte refleksioner i gang, som kan føre direkte til klare holdninger eller nye pointer.

Tonny Brems Knudsen  
Institut for Statskundskab  
Aarhus Universitet

---

Olav Stokke (ed.), *Aid and Political Conditionality*, EADI Book Series 16, London: Frank Cass, 1995, 417 s.;  
Peter Gibbon (ed.), *Markets, Civil Society and Democracy in Kenya*, Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet, 1995, 179 s.

Politisk konditionalitet er blevet et modeord, både i udviklingsforskningen og i den politisk-administrative beskæftigelse med udviklingsproblemer. Begrebet er da også vigtigt, for det dækker i sin korte form over en helt central - ja, måske afgørende - problemstilling, når man beskæftiger sig med forholdet mellem givere og modtagere af udviklingshjælp.

Skal/bør/kan giverlandene stille betingelser for deres udviklingshjælp, uanset om det er for at sikre den i en eller anden forstand „bedste“ anvendelse af hjælpen, eller for at sikre, at den bidrager til en ønskværdig udvikling i modtagerlandet, for eksempel på det politisk-institutio-

nelle område? Der er egentlig tale om en gammel diskussion, men de seneste fem-seks års udvikling på demokratiserings- og menneskerettighedsområdet overalt i verden har revitaliseret diskussionen, således at Stokke i sit indledningskapitel ligefrem kan tale om „andengenerationskonditionalitet“. Den første generation af betingelser var så dem, der navnlig i 1980'erne blev knyttet til først og fremmest Valutafondens og Verdensbankens sturkturtilpasningslån, der angiveligt skulle hjælpe tredjeverdenslandene ud af deres store økonomiske vanskeligheder.

Ideen om det hensigtsmæssige i at sætte såvel økonomiske som politiske betingelser - indirekte og direkte - for store hjælpeprogrammer var som sagt ikke ny. Man behøver kun at tænke på Marshallplanen eller besættelsesmagtens krav til de politisk-institutionelle forhold i Japan og Tyskland efter 2. Verdenskrig for at blive mindet om, hvor etableret en tankegang der egentlig er tale om. Så både på denne baggrund og på baggrund af 1980'ernes økonomiske konditionalitet er det yderst forståeligt, at tanken om anvendelsen af en tilsvarende form for konditionalitet blandt andet med hensyn til regimeform dukkede op aller sidst i 1980'erne og først i 1990'erne.

Det afspejlede især sammenbruddet i det bipolære verdenssystem, hvor giverlandenes egne værdier - især med hensyn til menneskerettigheder og demokratiske styreform - nu kunne få lov at få større vægt end tidligere. Mange lande - især dog lande i den nordvesteuropæiske kulturkreds, dvs. inklusive USA og Canada - gik med i denne udvikling, og også Danmark har som bekendt siden 1989/90 lagt betydelig vægt på dette element i udformningen af sin udviklingspolitik.

Nu har denne udvikling løbet så længe, at det begynder at blive muligt at vurdere

og FN's nye rolle i international politik, og for dem, som vil ajourføres med de udfordringer og problemstillinger verdensorganisationen står overfor netop nu. Hovedsigtet med bogen har dog tydeligvis været at levere en introduktion til studiet af FN, og man sidder tilbage med en fornemmelse af, at forfatterne på visse punkter har holdt igen med det tunge skyts. Dette resulterer i, at diskussionerne flere steder brydes af, lige inden de bliver rigtig spændende. Til gengæld går de langt nok til at sætte refleksioner i gang, som kan føre direkte til klare holdninger eller nye pointer.

Tonny Brems Knudsen  
Institut for Statskundskab  
Aarhus Universitet

---

Olav Stokke (ed.), *Aid and Political Conditionality*, EADI Book Series 16, London: Frank Cass, 1995, 417 s.;  
Peter Gibbon (ed.), *Markets, Civil Society and Democracy in Kenya*, Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet, 1995, 179 s.

Politisk konditionalitet er blevet et modeord, både i udviklingsforskningen og i den politisk-administrative beskæftigelse med udviklingsproblemer. Begrebet er da også vigtigt, for det dækker i sin korte form over en helt central - ja, måske afgørende - problemstilling, når man beskæftiger sig med forholdet mellem givere og modtagere af udviklingshjælp.

Skal/bør/kan giverlandene stille betingelser for deres udviklingshjælp, uanset om det er for at sikre den i en eller anden forstand „bedste“ anvendelse af hjælpen, eller for at sikre, at den bidrager til en ønskværdig udvikling i modtagerlandet, for eksempel på det politisk-institutio-

nelle område? Der er egentlig tale om en gammel diskussion, men de seneste fem-seks års udvikling på demokratiserings- og menneskerettighedsområdet overalt i verden har revitaliseret diskussionen, således at Stokke i sit indledningskapitel ligefrem kan tale om „andengenerationskonditionalitet“. Den første generation af betingelser var så dem, der navnlig i 1980'erne blev knyttet til først og fremmest Valutafondens og Verdensbankens sturkturtilpasningslån, der angiveligt skulle hjælpe tredjeverdenslandene ud af deres store økonomiske vanskeligheder.

Ideen om det hensigtsmæssige i at sætte såvel økonomiske som politiske betingelser - indirekte og direkte - for store hjælpeprogrammer var som sagt ikke ny. Man behøver kun at tænke på Marshallplanen eller besættelsesmagtens krav til de politisk-institutionelle forhold i Japan og Tyskland efter 2. Verdenskrig for at blive mindet om, hvor etableret en tankegang der egentlig er tale om. Så både på denne baggrund og på baggrund af 1980'ernes økonomiske konditionalitet er det yderst forståeligt, at tanken om anvendelsen af en tilsvarende form for konditionalitet blandt andet med hensyn til regimeform dukkede op aller sidst i 1980'erne og først i 1990'erne.

Det afspejlede især sammenbruddet i det bipolære verdenssystem, hvor giverlandenes egne værdier - især med hensyn til menneskerettigheder og demokratiske styreform - nu kunne få lov at få større vægt end tidligere. Mange lande - især dog lande i den nordvesteuropæiske kulturkreds, dvs. inklusive USA og Canada - gik med i denne udvikling, og også Danmark har som bekendt siden 1989/90 lagt betydelig vægt på dette element i udformningen af sin udviklingspolitik.

Nu har denne udvikling løbet så længe, at det begynder at blive muligt at vurdere

den lidt nærmere. Har demokratiseringsstøttepolitikken og den politiske konditionalitet haft de ønskede virkninger? Hvilke moralske og andre dilemmaer har konditionalitetspolitikken stillet giverlandene overfor? Burde man i nogle tilfælde have grebet sagen anderledes an? Er der i virkeligheden mere tale om en (nødvendig) hensyntagen til opinionen i giverlandene selv end om velforberedt og konsekvent udviklingspolitik?

Hvis det er rigtigt at stille krav om respekt for de grundlæggende menneskerettigheder, bestræbelser på at nå et højere demokratiseringsniveau og *good governance* til afrikanske lande, som er afhængige af udviklingshjælp, hvorfor er det så tilsyneladende mindre vigtigt i forhold til for eksempel Kina? Er der ikke tale om en dobbeltmoral, som det er godt at få udstillet? Det er jo sjældent tilfældet, at dobbeltmoral er dobbelt så ønskværdig som almindelig moral.

Disse og mange andre spørgsmål kommer op i den omfangsrige og på flere måder velredigerede bog om udviklingshjælp og politisk konditionalitet, som Olav Stokke har stillet sammen inden for rammerne af den europæiske sammenslutning af udviklingsforskningsinstitutter m.m. (EADI), og som er et velkomment og nyttigt hjælpemiddel til at skabe oversigt over en lang række centrale temaer og forløb. Stokke har selv bidraget med en stor indledningsartikel, der klart og overskueligt åbner diskussionen. Her defineres konditionalitetsbegrebet - om end for snævert efter min mening, da Stokke helst vil holde sig til den såkaldte negative konditionalitet - og her bliver de centrale begreber, normative dilemmaer og spørgsmålene om, hvorvidt det overhovedet nytter, forsøgt systematiseret, således at der kan være et godt udgangspunkt for de følgende fjorten bidrag.

Udvalget af *cases* er spændende i og med, at emnet studeres dels med udgangspunkt i giverlande (først og fremmest Belgien, Tyskland, Holland, Norge og Schweiz), dels med udgangspunkt i modtagerlande (især Tanzania, Bangladesh, Egypten, Tyrkiet og Rusland). Her til kommer fire tværgående artikler om forskellige sider af konditionalitetsproblematikken, *good governance*, NGO'ernes rolle og relationen mellem demokratisering og økonomisk udvikling m.m.

Der er ingen speciel grund til at gennemgå de forskellige artikler eller til at foretage en form for mandjævning mellem dem. De er gennemgående nyttige og givende indfaldsvinkler til dele af en overordentlig kompleks problemstilling, som man kun kommer nogenlunde til bunds i, hvis man forbinder en bred og generel viden om udviklingsforhold og konditionalitetsproblematikken med lande- og processpecifikke forudsætninger. Det gør mange af forfatterne, og derfor er der tale om yderst nyttige indføringer.

Jeg har to hovedindvendinger. Den ene er, at Stokkes indledningskapitel så åbenbart er skrevet efter de øvrige bidrag. Det betyder, at disse ikke helt er bygget op og systematiseret efter en fælles struktur, der kunne gøre det nemmere at se, hvorledes de hver især kan bidrage til et fælles grundlag for fortsat beskæftigelse med emnet. Det savnes.

Den anden - og alvorligere - indvendning er, at det ville have været en god idé med en mere *systematisk* evaluering af virkningerne af de forskellige politiske konditionaliteter i de forskellige situationer, der behandles i de forskellige lande- og procesanalyser. Nu hænger lidt for meget på de enkelte forfattere, og uanset disses kvaliteter fører det nemt til en mangel på systematik og ensartede kriterier. Der vanskeliggør generaliseringer af den

type, Stokke tilsyneladende gerne vil lægge op til i sin indledning, der altså også er en form for konklusion.

Så den alvorligste indvending er altså, at bogen ikke også mere sammenhængende og systematisk præsenterer et stortstilet og gennemsystematisk evalueringsforsøg af virkningerne af den politiske konditionalitet. Det er ofte lidt for nemt at kritisere en bog for ikke at handle om noget andet end det, den faktisk handler om, og som forfatterne og redaktøren har lagt en stor indsats i. Her er det dog en seriøs indvending, og man kan kun håbe, at arbejdsgruppens næste projekt også vil komme til at omfatte dette perspektiv.

Udgangspunktet kunne for eksempel være nogle af de mere eller mindre uafhængige vurderinger af demokratiseringsforløb og -niveauer, som i forskellige sammenhænge er blevet gennemført en række steder. Spørgsmålet om virkningerne af konditionalitetspolitikken kunne med fordel inddrage nogle af disse vurderinger, og det må faktisk undre, at de indtil nu stort set ikke er blevet taget op. Der er for mig dog ingen tvivl om, at disse vurderinger (fra *Freedom House* og andre steder) med fordel kunne suppleres med individuelle evalueringer af de enkelte demokratiseringsprocesser.

I mange tilfælde er virkningerne af de nye *policies* mindre iøjnefaldende, end for eksempel giverlandenes politikere - og vi andre - gerne havde set det. Det perspektiv havde det været nyttigt at få ind som grundlag for en detaljeret diskussion om, hvad man kunne have gjort anderledes. Spændingen mellem politikere, der gerne vil se kommunikérbare resultater her og nu („der har i hvert fald været afholdt et nogenlunde frit og fair valg med deltagelse af mere end et parti“), og andre, der eventuelt er villige til at vente nogle år for så til den tid at få et valg, der hviler

på en både bredere og dybere demokratiseringsproces, er et af de forhold, der med fordel kunne have været taget op. Også hele landevalgsdiskussionen hører naturligt hjemme i denne sammenhæng i og med, at fravalget af et konkret udviklingsland repræsenterer en så alvorlig sanktion, som man næsten kan tænke sig. Omvendt kan tilvalget af et i øvrigt meget lidt demokratisk land naturligvis være indledningen til en - måske virksom - „gulerodskur“.

Et i denne sammenhæng spændende land er Kenya, hvor kombinationen af blandt andet korruption, menneskerettighedskrænkelser og vanskeligheder for den politiske opposition i november 1991 førte til, at de fleste donorlande på et såkaldt *Consultative Group*-møde i Paris krævede en række ændringer på disse områder som betingelse for at fortsætte den støtte, som styret var så afhængig af for at kunne bruge udviklingsmidlerne i sin håndtering af den interne kenyanske politik. Præsident Moi bøjede sig tilsyneladende hurtigt og lovede flerpartivalg osv., som da også - efter mange vanskeligheder - blev afholdt i december 1992.

Som bekendt blev et af valgets resultater - især på grund af den splittede opposition - at Moi kunne fortsætte, og hans flertal i parlamentet er fortsat solidt, hvilket igen har betydet, at kun meget lidt er ændret i Kenya. Efterfølgende diskussioner om valgets karakter, graden af valgsvindel osv. har gennemgående sagt lige så meget om diskussionsdeltagerne som om valget. Mere interessant er imidlertid, om konditionalitetspolitikken har ført til grundlæggende ændringer på de områder, der udløste denne politik. Det er - som antydnet - kun i beskedent omfang tilfældet, og derfor har mange draget den lære af *Kenya-casen*, at tingene må gribes anderledes og mere langsigtet an.

Det diskuterer Peter Waller i sit bidrag til den af Stokke redigerede bog klart og overskueligt med udgangspunkt i Tysklands Kenya-politik, som fremfor noget tydeliggør, at gulerodsmetoden (den positive konditionalitet, hvor man belønner og samarbejder) og brugen af alternative påvirkningskanaler (især via langsigtet opbygning af og støtte til civilsamfundet) tilsyneladende er nok så hensigtsmæssigt et instrument som den stokkemetode (den negative konditionalitet), som Stokke selv gerne vil identificere med konditionalitetsbegrebet.

Waller's fremadrettede redegørelse er god og klar læsning, og man må så bære over med, at den lige som en række af de øvrige bidrag viser en tendens til at fokusere på det egne lands fortjenester i den givne sammenhæng. Min erindring er i hvert fald, at der først og fremmest var et bredt og fornuftigt samarbejde mellem *like-minded* donorlande, og at kun amerikanerne var lidt mere fremtrædende end de øvrige lande - bortset naturligvis fra englænderne, der af mange grunde mente, at den valgte linje var uhensigtsmæssig, og som derfor ikke ønskede nogen konfrontation med det hidtidige styre. Stokkes fremhævelse af nødvendigheden af samarbejde mellem donorlande og -organisationer kan jeg helt tilslutte mig.

Waller har i øvrigt en god og klar argumentation for, at dobbeltmoralen - eller *double standards*, som det hedder i bogens sprogbrug - har sin berettigelse på dette særlige politik-område. Synspunktet er, at en realistisk *approach* nødvendigvis må føre til erkendelse af, at der er en række situationer, hvor økonomiske og sikkerhedsmæssige betragtninger gør det umuligt at forvente, at man kan ændre de pågældende landes menneskerettigheds- og demokratiseringspolitik - Kina er det oplagte eksempel. Det er ef-

ter Waller's mening det eneste fornuftige at tage dette til efterretning, for der er ingen grund til at tro, at lande, der måtte ønske det, her og nu kan påvirke Kinas politik ret meget, om overhovedet noget. Men skal denne erkendelse få os til at lade være med at gøre noget i relation til de andre lande, hvor der er problemer med menneskerettighedssituationen, knægtelse af den politiske opposition, korrupsion osv.?

Waller's svar er nej, og der er meget, der taler for, at det er et fornuftigt svar. Vi kan naturligvis ikke løse alle problemer på dette felt. Men hvorfor skulle det afholde os fra at prøve dér, hvor der er muligheder for bidrage til at skabe bare lidt bedre vilkår for de pågældende landes befolkninger i retning af at få indflydelse på deres egne muligheder for at præge samfundsindretningen?

Det er imidlertid klart, at det gennemgående vil være langsigtede og vanskelige processer, og der er bestemt ingen grund til at vente hurtige resultater, uanset hvorledes processerne gribes an. Det illustreres overbevisende af den bog om samfundsudviklingen på tre centrale felter i Kenya, som Peter Gibbon - der nu er ansat ved Center for Udviklingsforskning - har redigeret i forbindelse med sin tidligere ansættelse ved *Nordiska Afrika-institutet* i Uppsala.

Bogens tre hovedafsnit præsenterer og analyserer i tre store afsnit vilkårene for og organiseringen af den helt afgørende kornproduktion (af Gerrishon K. Ikiara, Mohamud Jama og Justus O. Amadi), koblingen mellem den politiske udvikling og mulighederne for konkret lokal udvikling i fem distrikter (Karuti Kanyinga), og endelig de mange religiøse institutioner og deres rolle i den aktuelle politiske udvikling (Mutabi G. Ngunyi). Hertil kommer, at Gibbon selv samler trådene

og placerer dem konkret i forhold til tidligere analyser af udviklingen i Kenya, herunder blandt andet forskellen på Kenyattas og Moisis æraer (som på en række punkter ses som mindre udtalt, end andre forskere tidligere har været inde på) og fortolkningen af *harambee*-fænomenet og dets rolle i den lokale og lokalt-politiske udvikling.

Kenya-bogen er med sin helt anderledes indfaldsvinkel et godt supplement til Stokkes brede bog om koblingen mellem udviklingshjælp og politisk konditionalitet, fordi den forskyder tyngdepunktet til en række konkrete forhold og forudsætninger i det kenyanske samfund, som på sin måde betinger den fortsatte udvikling i landet. Men da der er tale om punktanalyser, skal man naturligvis ikke forvente en samlet oversigt over den politiske og samfundsmæssige udvikling i Kenya gennem de seneste fem-ti år. Alligevel er det interessant, at de forskellige bidrag på en række punkter tolker den hidtidige udvikling i Kenya på samme måde som Peter Waller.

Sammenstillingen af Gibbons bog med behandlingen af Kenya i Stokkes bog viser imidlertid også, at der fortsat i så godt som alle tilfælde er et enormt behov for dybtgående, landespecifikke analyser af konkrete udviklingsforløb i disse år, således at vi på et tidspunkt i fremtiden vil kunne få et ordentligt underbygget svar på, hvad der faktisk skete i de forskellige lande, hvorfor det skete, og hvilke virkninger konditionalitetspolitikken egentlig havde.

Det vil i de fleste tilfælde kræve betydelige indsatser og samarbejde mellem forfattere med forskelligt fagligt og kulturelt udgangspunkt, men det er så afgjort en forudsætning for at komme til bunds i denne type spørgsmål - som også DANIDA har lagt op til skal besvares i forbin-

delse med de evalueringer, som den store strategiplan fra 1994 forudsætter.

Der er ingen tvivl om, at de to bøger, der er blevet omtalt her, kan bidrage til, at denne type kommende analyser og evalueringer får et bedre fundament, end tilfældet ellers ville have været.

Jørgen Elklit  
Institut for Statskundskab  
Aarhus Universitet

---

Peter Gibbon (ed.), *Liberalised Development in Tanzania. Studies on Accumulation Processes and Local Institutions*, Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet, 1995, 177 s.

Bogen udspringer af et projekt om de politiske og sociale forudsætninger for og konsekvenser af strukturtilpasning i Afrika syd for Sahara. Projektet, der blev startet i oktober 1990 ved det nordiske Afrikainstitut i Uppsala, omfattede oprindeligt tre lande og en række sektorer inden for hvert land. I denne bog rapporteres alene resultater fra Tanzania og alene fra to sektorer, nemlig mineindustrien og udviklingen af lokalsamfund. Bogen består af tre hovedafsnit, dels en indledning, der er skrevet af redaktøren, dels to analyser af de to omtalte sektorer skrevet af afrikanske forskere.

I et fyldigt indledningskapitel redegør Peter Gibbon, der er uddannet ved engelske universiteter og nu er ansat ved Center for Udviklingsforskning i København, for, hvordan Verdensbanken og IMF gradvis blev involveret i Tanzania gennem 1980'erne, og for den - neo-liberale - tankegang, der ligger bag disse internationale organisationers strukturprogrammer. Navnlig Verdensbankens plan for udvik-