

Morten Ougaard

## Udviklingstendenser i amerikansk bistandspolitik

Artiklen omhandler den amerikanske doktrin for økonomisk udviklingsbistand i de sidste to årtier. Spørgsmålet er, om der er kontinuitet i politikken, og specielt hvor store ændringer de meget omtalte "new directions" fra 1973 indebar. Artiklen identificerer nogle elementer, der i hele perioder har været centrale: økonomisk vækst, private investeringer og de såkaldte "self-help" klausuler. Det konkluderes, at de væsentligste ændringer er en opprioritering af landbrugsproduktionen på industriens bekostning og en ændret prioritering af modtagerlande, idet de fattigste u-lande har erstattet de mere avancerede som primær målgruppe. Det konkluderes også, at disse ændringer ikke kan henføres til "new directions", men påbegyndtes nogle år tidligere.

Den amerikanske statslige udviklingsbistand er kun en af de mange måder, hvorpå USA påvirker den samfundsmæssige udvikling i den tredje verden. Men der er grund til at fokusere specielt herpå, da udviklingsbistanden i en sammenhæng er ganske central, nemlig i forhold til u-landenes økonomiske udvikling. Bistanden er en direkte påvirkning af modtagerlandenes økonomiske udviklingsproces, og udgør derfor et velegnet studiefelt, når det drejer sig om at kortlægge hvilken form for økonomisk udvikling USA søger at fremme. Eller sagt på en anden måde: bistandspolitikken kan vise hvilken økonomisk udviklingsstrategi USA fører i den tredje verden. En udtømmende redegørelse ville behandle dels doktrinen, forstået som officielle udtalelser om politikkens mål og midler, eller hvad man kunne kalde de implicerede statsapparaters ideologi, og dels implementeringen, forstået som de faktiske aktiviteter og tiltag, som doktrinen udmøntes i. Endelig skulle politikkens effekter medtages. En sådan fuldstændig analyse kræver imidlertid omfattende konkrete studier af den amerikanske politik i adskillige modtagerlande, og sådanne foreligger ikke idag. Derfor begrænser denne artikel sig til det første aspekt – den amerikanske doktrinudvikling.

Indledningsvis præsenteres 1960'ernes bistandsdoktrin. Derefter følges udviklingen op gennem 1970'erne, specielt med henblik på at undersøge om de såkaldte "new directions" fra 1973 udgjorde så stort et vendepunkt, som det ofte hævdes.<sup>1</sup> Og endelig ses der på, i hvilken grad der er kontinuitet i den amerikanske udviklingsstrategi under Carter og Reagan.

### 1960'ernes bistandsdoktrin

Da Kennedy-administrationens program for en intensiveret bistandsindsats blev forelagt i 1961, blev der ikke brugt mange ord på at diskutere bistandens formål. Dette var ganske enkelt økonomisk vækst, et begreb der tilsyneladende blev opfattet som helt uproblematisk. Som bistandsprogrammets første præmis anførtes følgende: "By providing long-term support for development plans created by

Morten Ougaard

## Udviklingstendenser i amerikansk bistandspolitik

Artiklen omhandler den amerikanske doktrin for økonomisk udviklingsbistand i de sidste to årtier. Spørgsmålet er, om der er kontinuitet i politikken, og specielt hvor store ændringer de meget omtalte "new directions" fra 1973 indebar. Artiklen identificerer nogle elementer, der i hele perioder har været centrale: økonomisk vækst, private investeringer og de såkaldte "self-help" klausuler. Det konkluderes, at de væsentligste ændringer er en opprioritering af landbrugsproduktionen på industriens bekostning og en ændret prioritering af modtagerlande, idet de fattigste u-lande har erstattet de mere avancerede som primær målgruppe. Det konkluderes også, at disse ændringer ikke kan henføres til "new directions", men påbegyndtes nogle år tidligere.

Den amerikanske statslige udviklingsbistand er kun en af de mange måder, hvorpå USA påvirker den samfundsmæssige udvikling i den tredje verden. Men der er grund til at fokusere specielt herpå, da udviklingsbistanden i en sammenhæng er ganske central, nemlig i forhold til u-landenes økonomiske udvikling. Bistanden er en direkte påvirkning af modtagerlandenes økonomiske udviklingsproces, og udgør derfor et velegnet studiefelt, når det drejer sig om at kortlægge hvilken form for økonomisk udvikling USA søger at fremme. Eller sagt på en anden måde: bistandspolitikken kan vise hvilken økonomisk udviklingsstrategi USA fører i den tredje verden. En udtømmende redegørelse ville behandle dels doktrinen, forstået som officielle udtalelser om politikkens mål og midler, eller hvad man kunne kalde de implicerede statsapparaters ideologi, og dels implementeringen, forstået som de faktiske aktiviteter og tiltag, som doktrinen udmøntes i. Endelig skulle politikkens effekter medtages. En sådan fuldstændig analyse kræver imidlertid omfattende konkrete studier af den amerikanske politik i adskillige modtagerlande, og sådanne foreligger ikke idag. Derfor begrænser denne artikel sig til det første aspekt – den amerikanske doktrinudvikling.

Indledningsvis præsenteres 1960'ernes bistandsdoktrin. Derefter følges udviklingen op gennem 1970'erne, specielt med henblik på at undersøge om de såkaldte "new directions" fra 1973 udgjorde så stort et vendepunkt, som det ofte hævdes.<sup>1</sup> Og endelig ses der på, i hvilken grad der er kontinuitet i den amerikanske udviklingsstrategi under Carter og Reagan.

### 1960'ernes bistandsdoktrin

Da Kennedy-administrationens program for en intensiveret bistandsindsats blev forelagt i 1961, blev der ikke brugt mange ord på at diskutere bistandens formål. Dette var ganske enkelt økonomisk vækst, et begreb der tilsyneladende blev opfattet som helt uproblematisk. Som bistandsprogrammets første præmis anførtes følgende: "By providing long-term support for development plans created by

the less developed nations themselves, the United States can, ..., help decisively a large number of these countries along the road to economic growth.”<sup>2</sup> Den resterende del af teksten behandlede så, hvorledes dette mål skulle nås.

Det skal dog bemærkes, at bistanden også havde andre formål end det rent udviklingsmæssige. I en semi-officiel fremstilling,<sup>3</sup> gøres der klart opmærksom på, at bistanden dels skal ses som et middel til at opnå de egentlige udviklingsmål, men samtidig er et instrument for USA's generelle udenrigspolitik på lige fod med andre – og i en del tilfælde endda det vigtigste instrument.<sup>4</sup> Det skal også bemærkes, at der m.h.t. u-landenes udvikling optræder en videre målsætning end den rent økonomiske. Social stabilitet, materiel fremgang, fredelig politisk udvikling og demokrati efter vestligt mønster er også til stede som mål.<sup>5</sup> Men som påpeget af Pakenham var det et led i den amerikanske opfattelse at “all good things go together”,<sup>6</sup> og specielt at økonomisk vækst vil fremme udvikling på de øvrige dimensioner.<sup>7</sup> Økonomisk vækst ses altså som nøglen til en ønskværdig samfundsmæssig udvikling, og ifølge den amerikanske doktrin er det først og fremmest bistandens opgave at bidrage til væksten.

Hvorledes skal bistanden så udformes? Det slås fast at der er behov for en bred vifte af bistandsformer. Der skal ydes støtte til opbygning af transport, kommunikation, elforsyning, til fremskaffelse af viden om landenes naturgivne ressourcer, både den manuelle og intellektuelle arbejdsstyrkes kvalitet skal forbedres betragteligt igennem bistand til uddannelse og der er brug for etableringen af en lang række nye institutioner, såsom kreditinstitutioner, offentlige forvaltningsorganer m.m.<sup>8</sup> Med andre ord skal bistanden ikke kun sigte direkte på produktive aktiviteter, men i høj grad på at tilvejebringe en lang række materielle, sociale og institutionelle betingelser for øget produktion.

Videre fremhæves det, at forskellige u-lande har forskellige behov og prioriteringer, og at bistanden skal udformes i overensstemmelse hermed. Dette ses i sammenhæng med, at u-landene allerede har opnået forskellige grader af udvikling. Sammenhængen mellem udviklingsgrad og bistandsbehov beskrives således: “For countries in the early stages ... the priority needs are likely to be education and human resource development and the provision of the basic facilities for transport, communication, water, and health which are required to enable a country to absorb capital, industrial machinery and complex technology. As countries move forward and as incomes rise the need for additional food is likely to be critical. As they reach the later stages of the growth process, top priority for external assistance is likely to shift, as in India, to capital goods, raw materials, and the needs of an industrial economy.”<sup>9</sup> Udover behovet for at tilpasse bistanden til modtagerens situation fremgår det også af denne formulering, at det i høj grad ses som en opgave at bidrage til en industriel udvikling. I dokumenterne – og debatten iøvrigt<sup>10</sup> ses der ikke nogen egentlig diskussion af forholdet mellem industri og landbrug. Ingen af sektorerne gives eksplicit prioritet, og de omtales begge som mål for bistandsindsatsen.

Der lægges en del vægt på, at bistanden skal ses som hjælp til selvhjælp, og i forlængelse heraf understreges det, at USA skal sikre sig at modtagerlandene selv tager de fornødne skridt til at fremme den økonomiske vækst. Dette betyder bl.a. at der skal føres en ansvarlig økonomisk politik, holdes øje med betalingsbalancen

og lægges vægt på ærlighed og effektivitet i den offentlige administration. Og USA skal benytte den indflydelse, der følger af bistandsprogrammerne, til at få modtagerlandene til at føre en sådan politik.<sup>11</sup>

Ved siden af modtagerlandene selv og bistandsyderne fremhæves det, at private amerikanske virksomheder på forskellig vis kan spille en væsentlig rolle i u-landenes vækstproces. I forlængelse heraf peges der på, at den amerikanske regering skal støtte virksomhedernes engagement i de tilfælde, hvor almindelige forretningsmæssige hensyn ikke udgør en tilstrækkelig tilskyndelse, men hvor private aktiviteter alligevel anses for mest passende.<sup>12</sup>

Et sidste element i 60'ernes bistandsdoktrin der fortjener at blive fremhævet, er den opfattelse, at bistanden er af forbigående karakter. Opgaven er at hjælpe u-landene i en overgangsfase, indtil de når en situation, hvor vækstprocessen kan fortsætte uden ekstern bistand.<sup>13</sup> Der er stor forskel på, hvor tæt u-landene er på denne situation, og den amerikanske bistand skal koncentreres om de lande, der er længst fremme mod dette mål, ud fra den opfattelse, at en koncentreret indsats over en kortere årrække – løst angivet til det kommende 10-år – kan føre disse lande frem til selvforstærkende vækst.<sup>14</sup> Det eneste eksempel der angives på et land i denne situation er Indien, men der gøres opmærksom på, at ganske vist er der kun tale om et meget begrænset antal lande i denne kategori, men disse omfatter tilsammen mere end halvdelen af befolkningen i »den underudviklede verden«. Med hensyn til de resterende lande udtrykkes det håb, at de benytter det kommende årti til at lægge grundlaget for "the big push into self-sustaining growth".<sup>15</sup>

Således var altså hovedtrækkene i den bistandsdoktrin, der blev formuleret i begyndelsen af 1960'erne. Op gennem årtiet skete der ikke grundlæggende ændringer heri.<sup>16</sup> På et enkelt punkt skete der dog en vis videreudvikling, nemlig med hensyn til vægtningen af den private amerikanske sektors rolle i bistandssamarbejdet. Et udredningsarbejde igangsat i 1963 mundede i 1965 ud i en rapport, der anbefalede en række tiltag der kunne styrke den private sektors deltagelse.<sup>17</sup> Når rapporten finder dette ønskværdigt skyldes det ikke en ændret opfattelse af udviklingsopgavens karakter, men blot det synspunkt at en række nødvendige ressourcer ikke i tilstrækkeligt omfang kan overføres inden for det statslige programs rammer.<sup>18</sup> Der peges på flere forskellige typer af private organisationer, der bør inddrages i større omfang end hidtil: erhvervsvirksomheder, der kan bidrage med direkte investeringer og finanskapital, fagforeninger, professionelle sammenslutninger, universiteter, kooperativer m.m.<sup>19</sup> I forlængelse af denne rapportes anbefalinger oprettedes i 1965 et særligt kontor i AID, Office of Private Resources, og få år senere, i 1968, oprettedes et specielt organ, Overseas Private Investment Corporation, hvis opgave blev at fremme amerikanske direkte investeringer ved hjælp af forskellige forsikrings- og garantiprogrammer.<sup>20</sup> Men som antydnet ovenfor indebar disse organisatoriske nyskabelser ikke egentlig ændringer i den amerikanske bistandsdoktrin – der var højest tale om en ændret vægtning af forskellige midler.

### **Bistandspolitikens »krise«**

Denne vækstorienterede bistandspolitik kom i slutningen af 1960'erne i stigende grad i modvind i offentligheden og i Kongressen, noget der bl.a. viste sig ved stigende vanskeligheder med at få de årlige bistandsbevillinger gennem Kongressen. <sup>21</sup> Bl.a. som reaktion herpå bebudede præsident Nixon kort efter sin tiltræden en gennemgribende revision af programmerne. <sup>22</sup> Til formålet nedsattes en særlig arbejdsgruppe, den såkaldte Peterson Task Force, hvis rapport, U.S. Foreign Assistance in the 1970's: A New Approach, udkom i marts 1970. <sup>23</sup> I denne rapport konkluderende afsnit fremsættes der dels nogle almene synspunkter angående USA's interesser i det internationale udviklings samarbejde, og dels gives der nogle mere konkrete anbefalinger med hensyn til politikens udformning. Blandt de vigtigste anbefalinger var følgende: <sup>24</sup>

- Der bør ske en adskillelse af på den ene side bistand til økonomisk udvikling og på den anden side militærbistand og økonomisk bistand, der ydes af sikkerhedsmæssige grunde. <sup>25</sup>
- Verdensbanken og de regionale udviklingsbanker skal være hovedkanalen for udviklingsbistand, og USA's bilaterale bistand skal udformes inden for rammer, der er fastsat af disse organisationer.
- Det fremhæves at økonomisk vækst beror på en dynamisk privat sektor, og følgelig at den amerikanske politik i størst muligt omfang skal "seek to widen the use of private initiative, private skills and private resources" i udviklingslandene. I umiddelbar forlængelse heraf peges der på, at den amerikanske bistand også skal bidrage til folkelig deltagelse i udviklingsaktiviteterne, og til spredning af "the benefits of development".
- Arbejdsgruppen undlader at foreslå bestemte beløbsrammer for bistanden, men anbefaler at den nedadgående tendens vendes.
- Endelig foreslås nogle organisatoriske ændringer og nyskabelser.

Det fremgår, at Peterson gruppens anbefalinger ikke rummer noget egentligt brud med den hidtidige bistandsdoktrin, men snarere peger på ændret prioritering af forskellige midler – specielt opprioriteringen af den multilaterale bistand – samt på forskellige organisatoriske og lovtekniske ændringer.

I september 1971 rapporterede AID's ledelse til præsidenten om de fremskridt der var gjort m.h.t. at implementere Peterson-rapportens anbefalinger. <sup>26</sup> Der er hovedsagelig tale om rationaliseringsgevinster og organisatoriske og formelle ændringer, f.eks. er nu den sikkerhedspolitisk motiverede økonomiske bistand omdøbt til Security supporting assistance. <sup>27</sup> Nok så interessant er det imidlertid, at implementeringsrapporten omtaler nogle målsætninger, der er nye i forhold til Peterson-rapporten. Dette viser, at der er sket en faktisk doktrinudvikling i denne periode. Det fremhæves nu som en ny målsætning, at bistanden især skal rette sig mod nogle bestemte funktionelle kategorier, nemlig landbrugsproduktion, uddan-

nelse, befolkningsbegrænsning og sundhed og endelig offentlig administration. Den tidligere doktrin foretog netop ikke sådanne prioriteringer, og specielt lagde den ligeså stor vægt på industri som på landbrug. Ifølge rapporten er der allerede sket betydelige fremskridt med hensyn til at koncentrere indsatsen om disse sektorer.<sup>28</sup>

Hverken Peterson-rapporten eller de af administrationen proklamerede ændringer var imidlertid tilstrækkelige til at dæmpe kritikken af den førte politik. I 1972 kunne en tidligere AID-embedsmand betegne situationen som "the crisis in American AID policy"<sup>29</sup> med henvisning til den manglende støtte i Kongressen og opinionen. Kongressens utilfredshed skyldtes dog ikke kun uenigheder om bistandspolitikken. Snarere var denne blot et led i den skærpede generelle kamp mellem Nixon administrationen og Kongressen om udenrigspolitikken, en kamp der selvfølgelig havde sin rod i Vietnamkrigen. Kongressens kritik af udviklingsbistanden var derfor nok så meget et led i bestræbelsen på at opnå større indflydelse på den amerikanske udenrigspolitik i det hele taget.<sup>30</sup> Men kritikken var overordentlig skarp. Thorp beskriver den fremherskende opfattelse i Kongressen således: "... aid is seen as obsolete, outmoded, unrealistic, mindless, – a boondoggle, a giveaway by Uncle Santa Claus, and a bureaucratic maze beyond comprehension, consisting of waste, frauds, sham, friends lost, enemies made, and hopes dashed".<sup>31</sup> Thorp mener ikke selv at det står så galt til, og fremstiller nok også Kongressens position i en polemisk tilspidset form. Citatet vidner dog om, at bølgerne gik ganske højt.

Samtidig med kampen mellem Kongres og administration foregik der imidlertid en ganske intens debat blandt embedsmænd og udviklingsforskere om bistandspolitikens mål og midler. Denne debat hang snævert sammen med den internationale diskussion, der var intensiveret efter ILO's beskæftigelseskonference i 1967, og som mundede ud i formuleringen af »de basale behovs strategi«. <sup>32</sup> Tilsyneladende var en ret stor del af AID's embedsmænd, med ledelsen i spidsen, tilhænger af disse nye ideer,<sup>33</sup> og de fandt støtte hos embedsmænd og forskere i Verdensbanken og i den i 1969 oprettede private forskningsorganisation Overseas Development Council.<sup>34</sup> Da det ikke umiddelbart var muligt at få den øvrige administrations accept af de nye tanker<sup>35</sup> søgte tilhængerne kontakt og samarbejde med Kongressen, og blev således medvirkende til at udforme de såkaldte »New Directions«, der i 1973 af Kongressen blev indføjet i lovgivningen om udviklingssamarbejde.<sup>36</sup> Efterfølgende tilsluttede den samlede administration sig disse nye principper.<sup>37</sup> I 1975 blev lovgivningen skærpet yderligere, og de nye målsætninger blev ved siden af den egentlige udviklingsbistand også indarbejdet i fødevarebistanden.<sup>38</sup>

### **New directions**

I en præsentation af det resulterende lovkompleks formulerede formanden for den udenrigspolitiske komité i Repræsentanternes Hus, C.L. Zablocki, hovedsigtet med de nye retningslinier således: »The main purpose of that redirection was to make the program more directly responsive to the most pervasive problems of poor people in less developed countries. At the same time the program was

concentrated in a few key areas of prime concern to the poor – agriculture; rural development, and nutrition; population planning and health; and education. An additional theme of the 1973 legislation was increased coordination of all U.S. policies and programs ...”<sup>39</sup> Hovedmålsætningen er altså at yde direkte hjælp til de fattigste i de fattige lande. Dette præciseres og konkretiseres i lovttekstens “policy statement” og i de følgende bestemmelser for specifikke sagområder og problemer.

Med hensyn til det sammenhængende problemfelt landbrugsudvikling og fødevarerforsyning slås det fast, at de største muligheder for en forøget fødevarerforsyning ligger i en produktivitetsstigning hos hvad der kaldes “small farmers” i de fattigste udviklingslande.<sup>40</sup> Videre angives det, at en sådan produktivitetsforøgelse skal ske igennem en række institutionelle ændringer, der forbedrer landbrugerens adgang til kredit, markeder, uddannelse, og forskellige moderne inputs såsom “fertilizer, water and improved seeds”.<sup>41</sup> I sin mere konkrete udformning svarer den nye udviklingsfilosofi på landbrugsområdet altså i det store og hele til den grønne revolutions strategi.<sup>42</sup> Denne var formentlig allerede indarbejdet i den amerikanske bistandspraksis i løbet af 1960’erne.<sup>43</sup> Nyt er dog den udtrykkelige vægning af “small farmers”, hvor man tidligere satsede på, hvad der kaldtes “medium farmers”. Der lægges også en del vægt på en participations-målsætning. Denne er ret bredt formuleret, og rummer flere aspekter. Vigtigst er det, at det fattige flertal skal involveres i udviklingsaktiviteterne, både med hensyn til deres udformning, deres gennemførelse, samt tilgodeses når »udviklingsresultaterne« (the benefits of development«) fordeles.<sup>44</sup> Der er altså en lighedsmålsætning involveret.

I en rapport fra 1975, hvori AID gør rede for den hidtidige implementering af de nye retningslinier, kan vi få et indtryk af, hvorledes denne participationsmål-sætning er blevet fortolket i forbindelse med bistand til landbrugsudvikling. Der tales heri dels om nødvendigheden af at styrke decentrale beslutningsstrukturer, men samtidig gøres der en del ud af, at den mest effektive deltagelse sker igennem forøget beskæftigelse, og især igennem øget produktivitet hos allerede beskæftigede.<sup>45</sup> Mest prægnant formuleres det således: “in the long run equity and an improved quality of life for the poor majority requires that they have an opportunity to improve their incomes by direct involvement in the productive process”.<sup>46</sup> Givet befolkningsfordelingen mellem land og by i udviklingslandene er det klart, at de nye retningslinier med denne fortolkning må komme til at lægge stor vægt på udviklingen af landbrugets produktivitet.

Det velkendte “self-help” princip betones også. Bistanden skal i stigende grad koncentreres i lande, der effektivt vil udnytte den til at hjælpe de fattigste, og det pålægges den amerikanske præsident at foretage en vurdering af de enkelte modtagerlandes præstationer, specielt med hensyn til landbrugsudvikling, børnedødelighed, befolkningskontrol, mere ligelig indkomstfordeling samt bekæmpelse af arbejdsløshed og underbeskæftigelse.<sup>47</sup> Bistanden skal altså ret direkte gøres betinget af modtagerlandets politik. Samtidig fastslår loven, måske lidt selvmodsigende, at bistanden skal udformes i samarbejde med modtagerlandene, der selv skal vælge deres målsætninger: “assistance should be administered in a collaborative style to support the development goals chosen by each country receiving

assistance".<sup>48</sup> Det kan jo diskuteres hvor frit et u-lands valg af målsætning er, hvis et omfattende bistandsprogram er afhængigt af hvilken strategi der vælges.

Specielt indenfor landbrugsområdet stiller den amerikanske lovgivning yderligere krav til modtagerlandene, dog ikke i loven om udviklingsbistand, men i den såkaldte PL 480, der omhandler fødevarerhjælp.<sup>49</sup> Som nævnt blev de nye retningslinier delvist indarbejdet i denne lovgivning i 1974 og 1975. Den formulering "self-help" klausulen herefter har i denne lovgivning er en af de mere præcise angivelser af den amerikanske krav til modtagerlandenes politik på landbrugsområdet, og fortjener derfor at blive citeret udførligt:

Before entering into agreements with developing countries for the sale of agricultural commodities on whatever terms, the President shall consider the extent to which the recipient country is undertaking wherever practicable self-help measures to increase per capita production and improve the means for storage and distribution of agricultural commodities, including:

- 1) devoting land resources to the production of needed food rather than the production of nonfood crops – especially non-food crops in world surplus;
- 2) development of the agricultural chemical, farm machinery, and equipment, transportation and other necessary industries through private enterprise;
- 3) training and instructing farmers in agricultural methods and techniques;
- 4) constructing adequate storage facilities;
- 5) improving marketing and distribution systems;
- 6) creating a favorable environment for private enterprise and investment, both domestic and foreign, and utilizing available technical know-how<sup>50</sup>

Vægten er altså lagt på en forøgelse af fødevarerforsyningen gennem en teknisk modernisering af landbruget, og det betones, at de nødvendige inputs skal leveres af private virksomheder, samt at ikke kun lokale, men også udenlandske investorer skal have gunstige muligheder for at deltage i disse aktiviteter. Denne landbrugsstrategi er som sagt kun nedfældet eksplicit i lovgivningen angående fødevarerbistanden, mens bestemmelserne i den øvrige bistandslovgivning åbner for lidt bredere fortolkninger.

Til det samlede lovkompleks opprioritering af landbruget svarer en nedtoning af byerhvervene. Indenfor denne sektor der ikke er blandt de prioriterede lægges der specielt vægt på at forøge beskæftigelsen og produktiviteten ved at støtte småhåndværkere og handlende,<sup>51</sup> og der tales om overførsel af tilpasset teknologi – d.v.s. relativt simple teknikker. Modsætningsvis fremgår det heraf, at der ikke skal ydes støtte til udvikling af moderne industri – eller måske mere præcist, når vægtningen af private og udenlandske investeringer andetsteds tages i betragtning: industriudvikling skal kun støttes indirekte, via opmuntring af private her-



under udenlandske investorer.

Et sidste element<sup>52</sup> i de nye retningslinier fortjener at blive nævnt, selvom det ikke angår den økonomiske udviklingsstrategi, nemlig den indføjede klausul om menneskerettighederne. Det hedder: "No assistance may be provided under this part of the government of any country which engages in a consistent pattern of gross violations of internationally recognized human right, ... unless such assistance will directly benefit the needy people in such country".<sup>53</sup> Ved en vurdering af disse nye retningslinier for den amerikanske udviklingsbistand falder flere ting i øjnene. For det første er de i ret god overensstemmelse med Basic-Needs strategien, selvom denne overskrift ikke benyttes i lovgivningen. I AID's egen doktrin-formulering er denne overensstemmelse da også helt eksplicit formuleret allerede i 1975: " – we seek to help developing nations increase their capacity to meet basic needs of their people." <sup>54</sup> For det andet implicerer de amerikanske retningslinier en bestemt fortolkning eller konkretisering af denne strategi, hvor hovedvægten er lagt på at fremme landbrugsproduktionen, især af fødevarer, ved hjælp af introduktion af moderne metoder og inputs, samt på at fremme den private sektors ekspansion, og hovedsageligt at overlade industriudviklingen til private virksomheder, herunder udenlandske.

Og for det tredje er de nye retningslinier ikke helt så nye, som specielt de ansvarlige kongresmedlemmer gerne vil give udtryk for.<sup>55</sup> På samme måde som i 1960'erne er vægten lagt på at fremme den økonomiske vækst. Det nye i denne sammenhæng er, at landbrugsproduktionen nu har fået en klar førstprioritering, mens der er sket en tilsvarende nedprioritering af industriproduktionen. Og denne omprioritering var allerede påbegyndt under Nixon-administrationen, som det fremgik af det foregående. Nyt er det også, at man nu vil koncentrere bistandsindsatsen til de fattigste lande, hvor man i det foregående årtis doktrin først og fremmest satsede på de mere udviklede modtagerlande. Men denne ændring var jo også forudset i den tidligere doktrin, iden man opfattede den store indsats i de mere udviklede lande som noget forbigående. Kun human rights bestemmelserne synes at være egentlige nyskabelser, og disse angår ikke udviklingsstrategien i streng forstand.

Endelig skal det understreges, at de nye retningslinier kun gælder for en del af det samlede kompleks af aktiviteter, hvormed den amerikanske stat påvirker u-landenes økonomiske udvikling. Forskellige andre programmer – såsom OPIC, EXIM-banken, handelspolitikken m.v. af mere indirekte karakter er ikke omfattet. I forlængelse heraf skal det også bemærkes, at de nye retningslinier ikke siger noget om den samlede bistands omfang eller om dens fordeling mellem multilateral og bilateral bistand, og indenfor den sidstnævnte kategori mellem udviklingsorienteret og sikkerhedspolitisk motiveret økonomisk bistand.

### **Doktrin-udvikling efter "New Directions"**

Da Carter-administrationen trådte til i 1977 var der altså udarbejdet et nyt programmatisk grundlag for den amerikanske bistandspolitik, og implementeringen heraf havde stået på i nogle år. Den nye administration tilsluttede sig disse retningslinier, men satte sig derudover for at videreudvikle dem. Samtidig, måske

motiveret med et ønske om at markere en selvstændig profil i forhold til forgængerne, fremhævedes i retorikken principperne om human rights og basic needs og ikke "new directions" som det centrale.<sup>56</sup> Den følgende doktrinudvikling kom i forlængelse heraf til at dreje sig om en præcisering og konkretisering af disse principper. Resultatet af dette arbejde, der især formede sig som interne diskussioner i AID omend i snæver tilknytning til tilsvarende diskussioner i Verdensbanken m.m., blev proklameret som en egentlig ny udviklingsstrategi, og altså mere end blot en videreudvikling af "New directions".<sup>57</sup>

Et væsentligt spørgsmål i disse diskussioner var forholdet mellem en vækstorienteret strategi, og en basic-human-needs (BHN) orienteret strategi. Konklusionen blev, at der ikke er nogen modsætning imellem de to, idet en BHN-strategi kræver økonomisk vækst. Derimod betyder BHN-strategien, at der stilles visse krav til vækstens karakter, først og fremmest at den fremmer beskæftigelsen og at den forøger udbuddet af »BHN-varer og tjenester«, d.v.s. basale forbrugsvarer og sundheds- og uddannelsesforanstaltninger for den brede befolkning.<sup>58</sup>

Når dette omsættes i mere konkrete udpegninger af bistandens vigtigste målsektorer, bliver linien til "new directions" imidlertid tydelig. Uddannelse og sundhed er vigtige, men først og fremmest handler det om at forøge den produktive kapacitet, hvilket dog – afhængig af modtagerens konkrete situation – kan ske på en række måder, også via støtte til ikke umiddelbart produktive sektorer.<sup>59</sup> M.h.t. de produktive aktiviteter fremhæves både landbrug og industri, uden nogen klar prioritering, men det fremgår dog, at der inden for den industrielle sektor specielt bør sættes på lavteknologisk og arbejdsintensiv industri, samt på "small-scale enterprises". Altså ikke på storindustri.<sup>60</sup> Det forhold, at den generelle udviklingsstrategi tilkender industriel udvikling betydning, får ikke konsekvenser for den amerikanske bilaterale bistand, dels på grund af lovgivningens (d.v.s. "new directions") krav om prioritering af landbruget, og dels fordi andre donorer, nemlig de multilaterale udviklingsbanker, spiller en fremtrædende rolle på dette felt.<sup>61</sup> Det sidste argument lyder umiddelbart ganske selvfølgeligt. Men i grunden er det jo påfaldende, at USA, der er førende i verden m.h.t. industriel teknologi, og derfor har de bedste muligheder for at bistå u-landene, kun støtter denne opgave indirekte, ved sin deltagelse i de multilaterale banker.

På disse felter sker der altså ingen egentlige ændringer i forhold til "new directions". En række andre elementer videreføres også. Det gælder således den vægt, der lægges på modtagerlandenes udviklingsstrategi som kriterium for bistandstil-delning, og som genstand for amerikansk påvirkning (de tidligere omtalte "self-help" klausuler).<sup>62</sup> Det gælder også betydningen af private direkte investeringer, hvilket bl.a. udtrykkes i en styrkelse af OPIC.<sup>63</sup> Endvidere gælder det prioriteringen af forskellige grupper af modtagerlande, hvor det fastholdes, at den bilaterale bistand især skal rette sig mod de fattigste lande, mens »mellemindkomstlandene«, der selv kan tiltrække sig lån og bistand fra de multilaterale organisationer, ikke skal have megen bilateral amerikansk hjælp.<sup>64</sup> Denne prioritering kommer også til at gælde OPIC's aktiviteter, idet denne organisations målsætning modificeres således at den i stigende grad skal søge at fremme amerikanske investeringer i de fattigere blandt u-landene.<sup>65</sup> Endelig kan det nævnes, at den tidligere omtalte participationsmålsætning fastholdes.<sup>66</sup>

Af større betydning er det imidlertid, at der i Carter-årene indføres en ny prioritetssektor i den amerikanske bistandspolitik, nemlig energi. "New directions"-lovgivningen omtalte ganske vist også dette spørgsmål,<sup>67</sup> men først nu får det en mere fremtrædende placering. I 1977 opfordrede Carter, sammen med andre vestlige statsledere, til en forøget indsats med henblik på at øge u-landenes energiproduktion, og USA tog initiativ til at udvide de multilaterale udviklingsbankers indsats på dette område.<sup>68</sup> Samtidig begyndte USA at opprioritere dette hensyn kraftigt i sin politik for den bilaterale bistand.<sup>69</sup>

Den erklærede målsætning er at styrke produktion, forskning og planlægning, især med henblik på at reducere u-landenes afhængighed af importeret olie, og på at mindske kravene om og behovet for indførsel af atomkraft.<sup>70</sup> Følgelig bliver der ved siden af bistand til eftersporing og udvinding af lokale kul- og olieressourcer lagt vægt på såkaldt »alternative« energiformer: "Particular emphasis is placed on the optimum use of renewable resources and decentralised energy production, such as biomass conversion, decentralised small-scale hydropower, solar and wind energy."<sup>71</sup> Samtidig peges der på nødvendigheden af, at gøre noget ved de forskellige økologiske problemer, der er forbundet med en stigende anvendelse af træ til brændsel.<sup>72</sup> Der er her tale om en fokusering på de »traditionelle« sektors energiproblemer, hvilket kan ses som et udtryk for, at BHN-principperne også er indarbejdet i politikken på energiområdet.

Et sidste nyt initiativ fra Carter-årene fortjener også omtale, mere på grund af emnets vigtighed end på grund af de konkrete resultater. I marts 1978 bebudede præsidenten oprettelsen af et Institute for Scientific and Technological Corporation, hvis opgave skulle være "to conduct research on problems of development, to provide assistance to strengthen scientific and technological capacity in LDC's, and to stimulate USA - LDC cooperation in sciences and technology".<sup>73</sup> Denne ret åbne målbeskrivelse udtrykker en større velvilje end sædvanligt med hensyn til at anvende USA's teknologiske kapacitet til fordel for u-landene, og forslaget blev da også vel modtaget af disses repræsentanter.<sup>74</sup> Imidlertid lykkedes det kun at få dette forslag igennem Kongressen i en stærkt beskåret form, der gjorde iværksættelsen problematisk,<sup>75</sup> så først under Reagan-administrationen kom der gang i dette program, og da med en stærkt modificeret målsætning. M.h.t. bistandsdoktrin var Carter årene altså overvejende præget af kontinuitet. Bortset fra energispørgsmålets indføjelse i bistandspolitikken er der mere tale om at præcisere og begrunde den allerede gældende doktrin, end om at foretage egentlige fornyelser. Det er naturligvis interessant at se, om en tilsvarende kontinuitet gør sig gældende ved det følgende præsidentskifte, hvor som bekendt Reagan med et helt andet program og en drastisk anderledes retorik indtog embedet.

I de første Kongreshøringer vedrørende udviklingsbistanden efter præsidentskiftet betonede både den nye udenrigsminister og den nye AID-administrator faktisk kontinuiteten. Haig sagde, at der ville blive tale om "neither abrupt nor radical redirection",<sup>76</sup> og ifølge McPherson, den nye chef for AID, ville der kun blive tale om marginale ændringer.<sup>77</sup> Karakteristisk for den nye administration synes det samtidig at være, at den er mindre tilbøjelig til at sætte overskrift eller etikette på sin strategi. Der gøres således meget lidt ud af markeringer for eller imod forgængerens BHN-doktrin.

I en senere formulering fra AID finder vi dog en klar tilslutning til de foregående års principper, men samtidig i en sammenhæng, der fremhæver linien tilbage til 1960'ernes udviklingsfilosofi: "The broad objective of the US bilateral assistance programs are accordingly: ... to help developing countries create the conditions for self-sustaining growth of a kind that permits the poor to participate and benefit from the growth process."<sup>78</sup> Mere præcist kan en kort syntese af de foregående 20 års doktrinudvikling næppe formuleres.

Ser man på de mere konkrete retningslinier, fremgår det, at de forskydninger, som 70'ernes strategiudvikling indebar, nu fastholdes, og til dels uddybes. Det er fortsat de fattigste lande, der står i centrum for den egentlige udviklingsbestræbelser, omend man nu mere åbent end tidligere erklærer, at bl.a. sikkerhedspolitiske overvejelser også påvirker udviklingsbistandens fordeling, og altså ikke kun fordelingen af den egentlige sikkerhedspolitisk motiverede bistand. Som et eksempel herpå nævnes opprioriteringen af det karibiske område.<sup>79</sup> Prioriteringen af sektorerne landbrugsproduktion, befolkningskontrol, sundhed og uddannelse fastholdes, og der tilkendegives en yderligere opprioritering af landbrugsproduktionen.<sup>80</sup> Industriproduktionen, der dog fik en vis opmærksomhed i Carter-årene, glimrer nu ved sit fravær. Derimod overtages Carter-administrationens betoning af, at u-landenes energiproduktion skal forøges, og politikken på dette område er i det store og hele uændret.<sup>81</sup> Som nævnt overtages også vægtningen af teknologioverførsel, og som udtryk herfor oprettes et nyt kontor, Bureau for Science and technology, i AID.<sup>82</sup> Men målsætningen for denne aktivitet er betydeligt indsnævret i forhold til Carter-administrationens. Der lægges helt overvejende vægt på teknologi og forskning, der knytter sig til AID's aktiviteter, og især fremhæves teknologi indenfor landbrugssektoren: "Transferring, adapting, and disseminating technologies in the agricultural and agribusiness fields will account for a larger share of development assistance resources."<sup>83</sup> En anden af de "marginale ændringer", den nye administration erklærer at ville foretage, er en yderligere opprioritering af den private sektors rolle, og specielt de private virksomheders (til forskel fra f.eks. private universiteter). Der tænkes her både på modtagerlandenes private sektorer, som på amerikanske virksomheder. Som organisatorisk udtryk for denne opprioritering oprettes i AID et Bureau for Private Enterprise.<sup>84</sup>

Sammenfattende må man således sige, at Reagan administrationen i sin mere konkrete doktrinformulering har levet op til sine indledende erklæringer om ikke at foretage større ændringer i den amerikanske bistandspolitik.

### **Konklusion**

Skal nogle hovedpunkter i denne doktrinudvikling sammenfattes, må det første være, at økonomisk vækst igennem hele perioden er fastholdt som en central målsætning. Ligeledes er det et gennemgående tema, at hjælpen til at øge væksten kan antage en bred vifte af former, både nogle der retter sig direkte mod produktive aktiviteter og nogle der retter sig mod forskellige betingelser for produktion.

Der har også i hele perioden været lagt stor vægt på de såkaldte "self-help" klausuler, d.v.s. krav om at modtagerlandene fører en udviklingspolitik som USA kan godtage. I denne forbindelse har det været et permanent mål at påvirke

modtagerlandenes politik i overensstemmelse hermed, bl.a. ved hjælp af udviklingsbistanden. Endelig har den amerikanske doktrin lagt vægt på at fremme private virksomheders aktiviteter i modtagerlandene, og specielt har det været et mål at støtte amerikanske direkte investeringer. Dette hensyn har været tilstede i hele perioden, men har fået en støt stigende prioritering op gennem de to årtier.

Der er imidlertid også tale om ændringer. Disse kan dog ikke lokaliseres præcist til "new-directions" lovgivningen i 1973, sådan som bl.a. involverede politikere har gjort. Snarere er der tale om en gradvis proces, der påbegyndtes under Præsident Nixon allerede omkring 1970, og som i det store og hele er blevet fortsat i samme retning under de følgende 3 præsidenter. Blandt de vigtigste ændringer er indarbejdelsen af et mere eksplicit socialt sigte i bistandsdoktrinen, således at bistandens formål bliver at gavne de fattigste befolkningsgrupper direkte. I de mere konkrete retningslinier påpeges det dog til stadighed, at dette skal ske ved en forøgelse af produktionen. Samtidig sker der en prioritering af økonomiens hovedsektorer, idet landbruget nu klart fremhæves på industriens bekostning som det centrale mål for bistandspolitikken. Industrien skal kun fremhjælpes indirekte, ved forskellige tilskyndelser til private investeringer. Med hensyn til landbrugsudviklingen indarbejdes den grønne revolutions strategi mere eksplicit end tidligere i dele af de relevante policy-formuleringer. Fra 1977 dukker en ny sektor op som prioriteret, nemlig produktion af brændselsstoffer. Endelig er der tale om et klart skift m.h.t. prioriteringen af modtagerlande. I 1960'erne var det de mest udviklede u-lande, der havde første prioritet, mens det i 1970'erne blev de fattigste lande, der erklæredes som den amerikanske bistands primære målgruppe. Dette blev lanceret som en del af en ny doktrin, men dette skifte var faktisk forudsat i 1960'ernes doktrin, der jo udtrykkeligt opfattede den store indsats i de avancerede u-lande som noget tidsbegrænset.

Den mest substantielle ændring i den amerikanske bistandsdoktrin i den betragtede periode er således, at landbrugsproduktionen opprioriteres som mål for den officielle udviklingsbistand, mens den industrielle udvikling overlades til private virksomheder, der dog modtager forskellige tilskyndelser fra den amerikanske stat. Dette sidste gælder specielt, men ikke udelukkende, virksomheder af amerikansk oprindelse. Som nævnt indledningsvis er det ikke muligt inden for denne artikels rammer at behandle implementeringsproblematikken, og endnu mindre politikens effekter i modtagerlandene. For at sætte den foranstående diskussion lidt i relief, skal der dog afslutningsvis siges nogle bemærkninger om implementeringen.

For det første er der sket et markant fald i den amerikanske udviklingsbistands omfang fra 1960'erne til 1970'erne, både absolut og relativt i forhold til GNP. Også i forhold til de øvrige OECD lande er den amerikanske indsats dalet mærkbart.<sup>85</sup> Dette betyder, at den amerikanske udviklingsdoktrin er relevant for et betydeligt mindre aktivitetsområde nu, end det før var tilfældet. Hvad angår den ændrede prioritering af modtagerlande, er det tydeligt nok at en sådan har fundet sted. En række lande, der i 1960'erne fik betydelige mængder amerikansk bistand, er idag helt ude af de amerikanske udviklingsprogrammer (de er "graduated" som det hedder i development-jargon). Dette gælder således for Argentina, Brasilien, Colombia og Sydkorea, mens et land som Tyrkiet er rykket voldsomt ned på

ranglisten.<sup>86</sup> Alle hører de til blandt de mere avancerede u-lande. Samtidig har en række af de store, folkerige og relativt fattige lande i Asien fastholdt en position blandt de lande, der modtager allermest bistand. Dette gælder Bangla Desh, Indien, Indonesien og Philippinerne.<sup>87</sup>

Derimod er der grund til at formode, at man ikke i praksis har gjort opfyldelsen af de fattiges basale behov til bistandens hovedmålsætning. Denne synes fortsat at være økonomisk vækst, at dømme ud fra det spinkle materiale, som de få foreliggende studier giver os.<sup>88</sup> Men med hensyn til prioriteringen af industri og landbrug tyder noget på, at der faktisk er sket ændringer. En undersøgelse af bistanden til Indien viser, at en sådan forskydning faktisk har fundet sted. Dette eksempel er selvfølgelig vigtigt, da Indien op igennem 1960'erne, og igen fra 1978, hører til blandt de lande, der modtager allermest amerikansk bistand.

Så meget desto mere interessant er det, at den faktiske udvikling i den amerikanske praksis i Indien synes at have foregrebet doktrinudviklingen. Allerede midt i 1960'erne kunne en tendens til opprioritering af landbruget på bekostning af industriens identificeres.<sup>89</sup> Dette giver anledning til afslutningsvis at formulere den hypotese, at begivenhederne på den politiske scene (bistandspolitikens krise, "new directions") blot gav AID anledningen til at reformulere udviklingsdoktrinen, så den blev bragt i overensstemmelse med nogle faktiske ændringer, der allerede var undervejs, og som var fremtvet af helt andre forhold. Det er her oplagt at pege på den mulighed, at der bag den præsenterede udvikling i den amerikanske bistandsdoktrin kan ligge en ændring i karakteren af de amerikanske økonomiske interesser i forhold til den tredje verden. En sådan ændring kan selvsagt skyldes ændringer i de økonomiske forhold både i USA og i u-landene.

- 1) Således f.eks. Robert A. Pastor, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy 1929-1976*, Berkeley, 1980, p. 278, hvor der tales om "a dramatic shift in the direction of the foreign aid program".
- 2) U.S. President's Task Force on Foreign Economic Assistance, *An Act for International Development. A Program for the Decade of Development, Summary Presentation*, June 1961, Washington D.C., p. v.
- 3) Joan Nelson, *Aid, Influence, Foreign Policy*, New York 1968, Nelson beskriver selv sin bog således: "To a large degree I have written it as the rapporteur of ideas developed from 1962 to 1966 by past and present members of the Program Coordination Staff of the Agency for International Development" (p. vii), en gruppe hun selv tilhører.
- 4) *Ibid.*, p. 1.
- 5) *Ibid.*, p. 11 ff., Robert A. Packenham, *Liberal America and the Third World*, Princeton 1973, p. 4ff.
- 6) Packenham, *op.cit.*, p. 30f.
- 7) *Ibid.*, p. 4f.
- 8) U.S. President's Task Force, *op.cit.*, p. 8f.
- 9) *Ibid.*, p. 9f.
- 10) Nelson tager det således for givet, at både industri- og landbrugsproduktion skal

- forøges og diversificeres. *op.cit.*, p. 14.
- 11) U.S. President's Task Force, *op.cit.*, p. 14.
  - 12) *Ibid.* p. xiv f
  - 13) *Ibid.*, p. v, p. 8.
  - 14) *Ibid.*, p. v, p. 15f.
  - 15) *Ibid.*, p. 16.
  - 16) Der var dog en voksende kritik i Kongressen, jvf. Pastor, *op.cit.*, p. 273ff.
  - 17) Agency for International Development, *Foreign Aid Through Private Initiative, Report of the Advisory Committee on Private Enterprise in Foreign Aid*, Washington D.C., 1965.
  - 18) *Ibid.*, p. 3.
  - 19) *Ibid.*
  - 20) Pastor, *op.cit.*, p. 276. Se også U.S. Library of Congress, Congressional Research Service, *The Overseas Private Investment Corporation: A Critical Analysis*, Washington D.C. 1973. Af sidstnævnte fremgår bl.a. at investeringsfremmeprogrammet havde forløbere helt tilbage til Marchall-hjælpen (p.f.f).
  - 21) Pastor, *op.cit.*, p. 274ff., og Paul G. Clark, *American Aid for Development*, New York, 1972, p.4f.
  - 22) Pastor, *op.cit.*, p. 277f, og Thorp, *op.cit.* kap. 1 og p. 128ff.
  - 23) *Report to the President from the Task Force on International Development. March 4, 1970*, Washington D.C. Herefter referet til som *Peterson Report*.
  - 24) Peterson Report, p. 2ff.
  - 25) Distinktion er ligeså gammel som bistandsprogrammerne, Oprindeligt blev sikkerhedspolitisk motiveret støtte kaldt "defence support", i 1961 blev den omdøbt til "supporting assistance", U.S. Congress, Congressional Budget Office, *Assisting the Developing Countries: Foreign Aid and Trade Policies of the United States*, Washington D.C. 1980, p. 13.
  - 26) "Status of Major Transition Planning Activities in A.I.D." September 20, 1971, i *Reform of the U.S. Economic Assistance Program, April 1973*, Dokumentsamling i Development Information Centre, Washington D.C., ref. nr. 338.91 A 265 g.
  - 27) U.S. Congress, Congressional Budget Office, *op.cit.*, p. 13. se også note 25.
  - 28) "Status of Major Transition ...", *op.cit.* Iøvrigt forekommer Pastors fremstilling af forløbet tvivlsomt, da han undervurderer de forandringer, der fandt sted i denne periode.
  - 29) Clark, *op.cit.*, p. 4.
  - 30) Se James L.Sundquist, *The Decline and Resurgence of Congress*, Washington D.C. 1981, og Pastor, *op.cit.*
  - 31) Willard L.Thorp, "Foreign Aid: A Report on the Reports" i *Foreign Affairs* April 1970, her citeret efter optrykket i Robert H.Hunter and John E.Reilly (eds), *Development Today: A New Look at U.S. Relations with the Poor Countries*, New York 1972, p.75.
  - 32) Om denne strategi se Ole Mølgård Andersen, "Den såkaldte elementære behovs strategi" i *Den Ny Verden*, 14. årg. nr. 3/4, pp. 260-287.
  - 33) Charles Paolillo, "Development Assistance: Where next?" i Robert H.Hunter et.al., *The United States and The Developing World, Agenda for Action 1973*, Washington D.C., 1973, pp. 107-123, og Pastor, *op.cit.* p. 278.
  - 34) Pastor, *op.cit.*, p. 278.
  - 35) Det er uklart om dette skyldes en principiel modvilje mod de nye retningslinier, eller om modstanden hang sammen med den øgede indflydelse til Kongressen, der på forskellig vis var bygget ind i forslagene.
  - 36) Pastor, *op.cit.*, p. 278f.
  - 37) *Ibid.*
  - 38) U.S. Congress, Senate, Committee on Agriculture, Nutrition, and Forestry, *New Directions for U.S. Food Assistance. A Report of the Special Task Force on the Operation of Public Law 480*, Washington D.C. 1978, p. 6ff.
  - 39) U.S. Congress, House, Committee on International Relations, *New Directions in Development Aid, Excerpts from the Legislation*, Washington D.C. 1977, p. iii. Herefter

- citeret som *New Directions*.
- 40) *Ibid.*, p. 3 (sec. 103b).
  - 41) *Ibid.*
  - 42) For en introduktion til denne strategi, se Susan George, *Slik dør de andre*, Oslo 1979, kap. 5. (Oversættelse af *How the Other Half Dies*, 1976).
  - 43) Dette var i hvert fald tilfældet for USA's Indiens-programmers vedkommende. Morten Ougaard, *The United States and the Economic Development of India*, Research Report (mimeo), Aalborg 1983, pp. 56ff.
  - 44) *New Directions* ..., *op.cit.*, p. 1f.
  - 45) Agency for International Development, *Implementation of "New Directions"*, in *Development Assistance, Report to the Committee on International Relations on Implementation of Legislative Reform in the Foreign Assistance Act of 1973*, Washington D.C 1975, p. 15 f.
  - 46) *Ibid.* p. 9.
  - 47) *New Directions* ..., *op.cit.*, p. 1f.
  - 48) *Ibid.*, p. 1.
  - 49) For en oversigt over denne lovgivning se U.S. Library of Congress, Congressional Research Service, *Food for Peace, 1954-1978 – Major Changes in Legislation*, Washington D.C. 1979.
  - 50) *New Directions* ..., *op.cit.*, p. 19.
  - 51) *Ibid.*, p. 5f.
  - 52) Det skal understreges, at de nye retningslinier diskuterer betydeligt flere spørgsmål, end det er muligt at behandle her.
  - 53) *New Directions* ..., *op.cit.*, p. 7.
  - 54) AID, *Implementation of "New Directions"* ..., *op.cit.*, p. 3.
  - 55) Formanden for den udenrigspolitiske komité i Repræsentanternes Hus, Clements J. Zablocki, beskriver det således: "... this Committee and the Congress undertook a major redirection of the U.S. bilateral assistance program." *New Directions* ..., *op.cit.* p. iii, jvf. også Pastors synspunkt, der blev citeret i indledningen til denne artikel.
  - 56) Udenrigsminister Cyrus Vance's vidnesbyrd i en Senats-høring, U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, *Foreign Assistance Authorization, Hearings, March 1977*, Washington D.C. 1977, p.5. En fyldigere præsentation findes i The Development Coordination Committee, *Development Issues, U.S. Actions Affecting the Development of Low-Income Countries*, 1978, specielt p. 23. Rapporten citeres herefter som *Development Issues 1978*
  - 57) "Thus the basic human needs concept is similar to New Directions in many respects, but also cuts across sectoral concerns to offer an organizing principle and a new strategy of development". *Development Issues 1978*, *op.cit.*, p. 23.
  - 58) Development Coordination Committee, *Policy Paper, Evolution of the Basic Human Needs Concept*, March 1979, Revised July 1980, p. 6. Herefter citeret som DCC, *Policy Paper*.
  - 59) *Ibid.*, p. 7f.
  - 60) *Ibid.*, og Development Coordination Committee, *Development Issues. U.S. Actions Affecting the Development of Low-Income Countries (1979)*, Washington D.C. 1979, p. 140ff. Herefter citeret som *Development Issues 1979*.
  - 61) *Ibid.*, p. 142f.
  - 62) *Development Issues 1978*, *op.cit.*, p. 22.
  - 63) *Ibid.*, p. 49.
  - 64) U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, *Foreign Assistance* ..., *op.cit.*, p. 6, og *Development Issues 1979*, *op.cit.*, p. 29.
  - 65) *Development Issues 1979*, *op.cit.*, p. 30.
  - 66) *Ibid.*, p. 21.
  - 67) *New Directions* ..., *op.cit.*, p. 3.
  - 68) *Development Issues 1978*, *op.cit.*, p. 100f.
  - 69) *Development Issues 1979*, *op.cit.*, p. 124f.
  - 70) *Ibid.*
  - 71) *Ibid.*



- 72) *Ibid.*
- 73) *Ibid.* p. 159.
- 74) United States International Development Cooperation Agency, *Development Issues. U.S. Actions Affecting the Development of Low-Income Countries, (1980)*, Washington D.C. 1980, p. 189f. Herefter citeret som *Development Issues 1980*.
- 75) *Ibid.*
- 76) U.S. Congress, House, Committee on Foreign Affairs, *Foreign Assistance Legislation for Fiscal Year 1982 (par 1), Hearings*, Washington D.C. 1981, p. 153.
- 77) *Ibid.* p. 240.
- 78) U.S. International Development Cooperation Agency, *Development Issues. U.S. Actions Affecting the Development of Developing Countries (1982)* Washington D.C. 1982, p. 74. Herefter citeret som *Development Issues 1982*
- 79) *Ibid.*, p. 172, og U.S. Congress, House, Committee on Foreign Relations, *Hearings 1981, op.cit.*, p. 246.
- 80) U.S. Congress, House, Committee on Foreign Relations, *Hearings 1981, op.cit.*, p. 253. Se også *Development Issues 1982, op.cit.*, p. 78.
- 81) *Development Issues 1982, op.cit.*, p. 102f.
- 82) *Ibid.*, p. 83.
- 83) *Ibid.*, p. 82.
- 84) *Ibid.*, p. 78f.
- 85) Tallene kan f.eks. findes i *World Development Report 1981*, The World Bank 1981, table 16.
- 86) Bistandsydelseerne til de enkelte lande findes i U.S. AID, *U.S. Overseas Loans and Grants and Assistance from International Organizations, July 1 1945-September 30, 1980*, Washington D.C.
- 87) Indiens placering viser dog at billedet ikke er helt entydigt. Industrielt set hører Indien til blandt de mest avancerede u-lande, mens det bl.a. i kraft af den meget store landsektor hører til blandt de fattigste målt i BNP/capita. Set i relation til landets enorme befolkningstal, er den amerikanske bistand dog heller ikke nær så stor, som f.eks. bistanden til Bangla Desh, Indonesien og Sri Lanka. Landene i Afrika får ligeledes i det mindste i gennemsnit, betydeligt mere bistand pr. capita end Indien.
- 88) Frances Moore Lappé, Joseph Collins, David Kinley, *Aid as Obstacle. Twenty Questions about our Foreign Aid and The Hungry*, San Francisco, 1980, og Donald R. Mickelwait, Charles F. Sweet, Elliott R. Morss, *New Directions in Development. A Study of U.S. Aid*, Boulder, 1979.
- 89) Ougaard, *op.cit.*, p. 61.