

Erik Boel

”Politisk ro” som politisk mål

Den brede politiske enighed om hovedretningslinierne for bistandspolitikken er påfaldende i betragtning af, at dansk udenrigspolitik ellers generelt er præget af en stigende polarisering. Formålet med artiklen er at belyse følgende problemstilling: i hvilken udstrækning bidrager de alment accepterede principper for dansk u-landshjælp i sig selv til at cementere den brede politiske enighed? Det påvises, at principperne fungerer som en slags skærmbret bag hvilket, de afgørende beslutninger om u-landshjælpens fordeling og anvendelse træffes. Men en bred debat ville give bedre mulighed for at udforme en konsekvent politik med udgangspunkt i en sammenhængende opfattelse af den tredje verdens udviklingsproblemer.

”– Vil dit partis sikkerhedspolitiske holdning også resultere i en dagsordensfejde om u-landspolitikken?

– Det kan jeg ikke forestille mig ... Så rent faktisk kan vi godt slå fast, at samarbejdet med Den tredje Verden adskiller sig fra den øvrige udenrigspolitik ... Det var en stor personlig tilfredsstillelse, at vi i februar 1983 kunne samle et så bredt flertal henover midten i folketinget omkring principperne i bistandssamarbejdet – alt andet ville have været ulykkeligt.”

Formanden for U-landsstyrelsen Kelm-Hansen (SD) i et interview til Jyllands-Posten den 1. september 1985.

Indledning

Man kan konstatere, at dansk bistandspolitik hviler på visse veldefinerede principper. Man kan endvidere konstatere, at der er politisk ro omkring dette område af dansk udenrigspolitik. Der er i dag bred politisk tilslutning til følgende hovedprincipper for Danmarks u-landshjælp:

- 1) FN-målsætningen om at yde 1 pct. af bruttonationalproduktet i udviklingsbistand er også en dansk målsætning.
- 2) En nogenlunde ligelig fordeling af den danske bistand mellem multilateral og bilateral bistand i de nærmest kommende år.
- 3) Bistanden ydes, uden at modtagerlandene stilles overfor politiske betingelser.
- 4) Modtagerlandenes ønsker og prioriteringer i deres udviklingsplanlægning er grundlaget for dansk bistand. Udnyttelsen af hjælpen fastlægges i en dialog med modtagerlandet.
- 5) Den danske u-landsbistand ydes med det hovedsigte at bidrage til varige forbedringer af de økonomiske og sociale vilkår for verdens fattigste befolkningsgrupper.

Erik Boel

”Politisk ro” som politisk mål

Den brede politiske enighed om hovedretningslinierne for bistandspolitikken er påfaldende i betragtning af, at dansk udenrigspolitik ellers generelt er præget af en stigende polarisering. Formålet med artiklen er at belyse følgende problemstilling: i hvilken udstrækning bidrager de alment accepterede principper for dansk u-landshjælp i sig selv til at cementere den brede politiske enighed? Det påvises, at principperne fungerer som en slags skærmbret bag hvilket, de afgørende beslutninger om u-landshjælpens fordeling og anvendelse træffes. Men en bred debat ville give bedre mulighed for at udforme en konsekvent politik med udgangspunkt i en sammenhængende opfattelse af den tredje verdens udviklingsproblemer.

”– Vil dit partis sikkerhedspolitiske holdning også resultere i en dagsordensfejde om u-landspolitikken?

– Det kan jeg ikke forestille mig ... Så rent faktisk kan vi godt slå fast, at samarbejdet med Den tredje Verden adskiller sig fra den øvrige udenrigspolitik ... Det var en stor personlig tilfredsstillelse, at vi i februar 1983 kunne samle et så bredt flertal henover midten i folketinget omkring principperne i bistandssamarbejdet – alt andet ville have været ulykkeligt.”

Formanden for U-landsstyrelsen Kelm-Hansen (SD) i et interview til Jyllands-Posten den 1. september 1985.

Indledning

Man kan konstatere, at dansk bistandspolitik hviler på visse veldefinerede principper. Man kan endvidere konstatere, at der er politisk ro omkring dette område af dansk udenrigspolitik. Der er i dag bred politisk tilslutning til følgende hovedprincipper for Danmarks u-landshjælp:

- 1) FN-målsætningen om at yde 1 pct. af bruttonationalproduktet i udviklingsbistand er også en dansk målsætning.
- 2) En nogenlunde ligelig fordeling af den danske bistand mellem multilateral og bilateral bistand i de nærmest kommende år.
- 3) Bistanden ydes, uden at modtagerlandene stilles overfor politiske betingelser.
- 4) Modtagerlandenes ønsker og prioriteringer i deres udviklingsplanlægning er grundlaget for dansk bistand. Udnyttelsen af hjælpen fastlægges i en dialog med modtagerlandet.
- 5) Den danske u-landsbistand ydes med det hovedsigte at bidrage til varige forbedringer af de økonomiske og sociale vilkår for verdens fattigste befolkningsgrupper.

Formålet med denne artikel er at belyse følgende problemstilling: i hvilken udstrækning bidrager disse alment accepterede principper for dansk bistandspolitik i sig selv til at cementere den brede politiske enighed om u-landshjælpen?¹

Bistandsprincipperne fungerer som en slags politiske signaler. På internationalt plan kan de bidrage til, at Danmark opfattes som et land, der står for humanistiske værdier, med den gevinst dette indebærer for vort internationale renommé. Indadtil har de en stærk ideologisk appel, fordi de ligger på linie med holdninger, der gennem generationer har præget samfundsudviklingen i vort eget land. Hvis der opstår politisk debat om et konkret bistandspolitisk spørgsmål, vil beslutningstagerne kunne sikre politisk ro omkring u-landshjælpen eller – sagt på en anden måde – fastholde bistandspolitikken på det ikke-politiserede plan,² ved at henvise til et eller flere af disse principper.

Principperne er dynamiske. De kan ændre ved en politisk beslutning, som det for eksempel skete ved folketingets dagsorden af 18. februar 1983, der sammen med udenrigsministerens redegørelse af 10. februar 1983 indeholder hovedretningslinierne for disse års bistandspolitik. Principperne kan også ændres ved, at praksis efterhånden afviger så meget fra et princip, at det bliver nødvendigt at justere dette. Det afgørende er, at principperne, uanset deres konkrete indhold, repræsenterer en slags midtvejsskanse, hvorfra man kan forsvare den faktiske politik.

Den brede politiske enighed om hovedretningslinierne for bistandspolitikken er påfaldende i betragtning af, at dansk udenrigspolitik ellers generelt er præget af en stigende polarisering, især i debatten omkring sikkerheds- og markedspolitikken. Beslutningstagerne lægger vægt på denne enighed af flere grunde, jvf. Kelm-Hansen citatet i indledningen. For det første fremhæver man, at hensynet til kontinuitet er særlig vigtigt på dette område, fordi bistandspolitikken er baseret på flerårige aftaler med modtagerlandene og på de forpligtelser, vi har påtaget os ved tilsagn om støtte til internationale bistandsorganisationer. For det andet vil det gå ud over bistandens effektivitet, hvis politikken ændrer retning, hver gang vi får en ny regering. For eksempel henviser man ofte til, at et effektivt samarbejde med hovedmodtagerlandene af dansk bistand forudsætter en indsigt i disse landes forhold, som kun kan erhverves gennem et mangeårigt samarbejde. Endelig for det tredje vil politisk konsensus reducere de mange bindinger, regeringen og diplomatiet er underlagt og dermed give større handlefrihed.

I artiklens afsluttende afsnit vil der blive skitseret en række faktorer, der kan bidrage til at forklare, at oppositionen – det vil sige Socialdemokratiet – ikke i den aktuelle situation har set det som sin interesse grundlæggende at angribe regeringens bistandspolitik. Her vil jeg behandle dels strukturelle forhold – særligt administrationens rolle og herunder Styrelsen for internationalt udviklingsarbejde – dels de indholdsmæssige sider af bistandspolitikken, som er karakteriseret ved en både-og linie. Man forsøger for eksempel at fastlægge en linie, der er imødekommende over for u-landene, og som samtidig tilfredsstiller forskellige danske interesser (Holm, 1982: 37-38). Endelig vil jeg give et bud på, hvilke fordele og ulemper der kan siges at være forbundet med dette fænomen – at der hersker politisk ro omkring u-landshjælpen.

FN-målsætningen om at yde 1 pct. af bruttonationalproduktet i udviklingsbistand er også en dansk målsætning

Danmark er godt på vej til at opfylde denne målsætning. Bistandsprocenten kommer i 1985 til at ligge på 0,77 (bevilling), og i folketingsbeslutning af 26. marts 1985 opfordrer folketinget "regeringen til med virkning fra 1. januar 1986 at øge u-landsbistanden til 0,82 pct. af bruttonationalproduktet og derefter fastlægge en årlig stigning i den danske u-landsbistand på 0,03 pct. af bruttonationalproduktet med sigte på som et foreløbigt mål at nå 1 pct." Bistanden vil herefter i 1992 være bragt op på 1 pct. af bruttonationalproduktet.

Denne målsætning, der jo er af ren kvantitativ karakter, spiller en vigtig rolle ved præsentationen af bistandspolitikken over for den danske offentlighed og internationalt. Ved multilaterale konferencer er Danmarks henvisning til "den foruroligende kendsgerning, at kun fire industrilande har nået den målsætning ..." blevet klassisk.³

Nu er omfanget af u-landshjælpen naturligvis ikke ligegyldigt, når man skal vurdere eller præsentere et lands bistandspolitik. Men når man gennem 25 år sætter dette aspekt af politikken i centrum, er det påfaldende. I 1960'erne hang det givetvis sammen med den meget lave danske u-landshjælp. Til og med 1965 var Danmark det af DACs (OECDs udviklingskomité) medlemslande, der målt i forhold til nationalindkomsten ydede den mindste statslige bistand. Det blev et mål i sig selv – blandt andet under indtryk af de meget kritiske eksaminationer af den danske bistand i DAC – overhovedet at få etableret et bistandsprogram af en vis størrelse. I dag er Danmark et af de lande i OECD, der yder den største bistand i forhold til bruttonationalproduktet. Alligevel spiller den kvantitative målsætning fortsat en helt central rolle i den offentlige debat om dansk u-landshjælp.

Det betyder blandt andet, at den bistandspolitiske debat i et vist omfang koncentrerer sig om, hvorvidt Danmark skal yde 0,01 pct. mere eller mindre i u-landshjælp, og om det bør ske et år før eller senere. Princippet går ikke på indholdet af den politik, man agter at føre, og danner derfor ikke et naturligt udgangspunkt for en debat om de mere kontroversielle aspekter af den bagvedliggende problematik. I stedet for at drøfte hvilke behov u-landene har, hvilke mål man kunne sætte for deres udvikling, hvilket bidrag Danmark kunne yde i den forbindelse – en debat der også måtte inddrage andre sider af vore relationer til u-landene – og hvilke interessemønstre i Danmark og i modtagerlandene, der er knyttet til løsningen af disse problemer, har man i høj grad fokuseret debatten på et procentmål.

På denne måde bidrager princippet i sig selv til at cementere den brede politiske enighed om u-landshjælpen. En forudsætning herfor er selvfølgelig, at selv om der kan være uenighed om bistandens mere præcise omfang, er forslaget om, at Danmark yder en relativt betydelig bistand ukontroversielt. Her er det relevant at konstatere, at et meget klart flertal blandt vælgerne støtter målsætningen⁴, og at alle betydende interesseorganisationer, såvel de rene u-landsorganisationer som de økonomiske organisationer, der kun accessorisk interesserer sig for u-landene – Industrirådet, Landbrugsrådet og LO – bakker princippet op. Blandt de politiske partier er det kun Fremskridtspartiets 4 mandater, der er modstandere.

Den sidste del af princippet, hvor der henvises til, at målsætningen er fastsat af FN, kan kun bidrage til at styrke tilslutningen – blandt de politiske partier er der almindelig opbakning bag og sympati for FN og organisationens arbejde. Når FN fastsætter

en 1 pct.-målsætning for bistanden, er det en naturlig tanke, at Danmark anerkender den.

En nogenlunde ligelig fordeling af den danske bistand mellem multilateral og bilateral bistand i de nærmest kommende år

Bilateral bistand defineres sædvanligvis som bistand, der ydes direkte fra giver- til modtagerland og multilateral som bistand, der ydes gennem internationale organisationer (Betænkning 565, 1970: 54). Det tilstræbes, at den bilaterale bistand fordeles med nogenlunde lige meget til projekter og anden ubunden gavebistand og til finansiel bistand, der i princippet er bundet til leverancer fra Danmark.

Men disse definitioner er ikke entydige. Hvordan for eksempel med EF-bistanden? I forbindelse med EFs bistand er der etableret et autonomt internationalt apparat. Men EF-bistanden minder om den bilaterale bistand i den forstand, at Danmark i forhandlingerne om bistandens udformning sammen med de øvrige EF-lande sidder direkte over for u-landene. Hertil kommer at u-landene ikke – som det normalt er tilfældet ved den multilaterale bistand – selv er medlem af den organisation – EF – som bistanden ydes gennem. Endelig kunne man pege på, at EF ved fordelingen af bistanden i høj grad diskriminerer til fordel for tidligere franske og engelske kolonier, mens multilateral bistand principielt står til rådighed for alle u-lande. Ikke desto mindre er EF-bistanden, siden den blev aktuel i finansåret 1974/75, blevet regnet 100 pct. som multilateral bistand.

Nu vil det ofte være en vurderingssag, om en given bistandsform skal karakteriseres som multilateral eller bilateral. Men der har gennem en årrække tilsyneladende været en tendens til, at hvis der er tvivl om, hvordan en given bistandsform skal defineres, bliver den opgjort som multilateral.⁵

På trods heraf har der over en meget lang årrække konstant været en overvægt af bilateral bistand. I årene 1983, 1984 og 1985 (bevilling) ydes der 57 pct. bilateral bistand og 43 pct. multilateral. Hvis EF-bistanden blev opgjort som bilateral bistand, ville den multilaterale bistand endog kun udgøre godt en trediedel af den samlede bistand – Danmark ville hermed ikke adskille sig fra den gennemsnitlige fordeling i de andre industrilande.

Princippet er et godt eksempel på den selvstændige rolle, principperne kan spille, uanset om de efterleves i den faktiske politik, jvf. for eksempel den livlige debat i efteråret 1982 om udenrigsministerens forslag om at ændre fifty-fifty fordelingen til en 40-60 fordeling til fordel for den bilaterale bistand. Ingen af debattørerne syntes at være opmærksomme på, at den faktiske fordeling (54 pct. bilateral – 46 pct. multilateral bistand) ikke var langt fra en 40-60 fordeling.

Når det er vigtigt at præsentere den multilaterale bistand som relativt betydelig og vanskeligt at ændre princippet,⁶ hænger det også sammen med, at der knytter sig en række myter til den multilaterale bistandsform (at der også er forbundet en række myter med den bilaterale er ikke relevant i denne sammenhæng). I det følgende vil jeg meget summarisk gengive enkelte af disse forestillinger og kort søge at problematisere dem:

- 1) – Den multilaterale bistand ydes gennem FN-systemet –.⁷
Sådan var det oprindeligt. Men den andel af den multilaterale bistand, som bistanden gennem det egentlige FN-system udgør, har været stadig faldende gennem årene og har i de senere år kun udgjort ca. halvdelen af den multilaterale bistand. Den del af u-landshjælpen, der kanaliseres gennem den regionale organisation EF, beløber sig efterhånden til ca. 20 % af den multilaterale bistand.
- 2) – Mens den bilaterale bistand er præget af donorlandets interesser, er den multilaterale upolitisk –.
En række af de multilaterale bistandsorganisationer – for eksempel Verdensbanken og EF – er domineret af navnlig de større vestlige landes interesser. I en organisation som IFAD har OECD- og OPEC-landene hver 1/3 af stemmerne. De internationale bistandsorganisationer er ikke hævet over nationale interesser og modsætninger.
- 3) – U-landene har forholdsvis stor indflydelse på den multilaterale bistand –.
Her er der imidlertid betydelige variationer. Meget tyder på, at u-landenes indflydelse på for eksempel EF-bistanden er relativt beskeden, idet u-landene ikke er repræsenteret i de besluttede organer,⁸ mens den er væsentlig ved den bistand, der kanaliseres gennem FN-systemet.
- 4) – U-landene foretrækker den multilaterale bistand, bl.a. fordi den er upolitisk og normalt ydes ubundet –.
Denne opfattelse bør nok i hvert fald nuanceres. På græsrodsniveau i u-landene vil man ofte være mere interesseret i det direkte bilaterale samarbejde med et donorland. Dette gælder måske navnlig teknikere med mere praktisk betonedede opgaver ud fra en betragtning om, at multilateral bistand ofte kan være mere bureaukratisk. Men i øvrigt vil vurderingen i høj grad afhænge af, hvilket modtagerland, hvilket donorland og hvilken international organisation, der i det konkrete tilfælde er tale om.

Uanset at disse påstande altså i hvert fald bør modificeres, spiller de en stor rolle i den politiske debat om fordelingen af den danske u-landshjælp og kan bidrage til at forklare, hvorfor det er vanskeligt at ændre princippet om, at den multilaterale bistand skal udgøre halvdelen af den samlede u-landshjælp.

Specifikt i forhold til de politiske partier kan princippet opfattes som resultatet af et kompromis. Midterpartierne, Socialdemokratiet og Det radikale Venstre støtter det, og kredse i disse partier er stærke tilhængere af den multilaterale bistand, mens Venstre og Det konservative Folkeparti gerne så den bilaterale andel øget (Principperne for dansk bistandspolitik, 1981: 28-31).

Helt generelt betyder princippet også, at man spreder den risiko, der ligger i bistandsarbejdet. Hvis der for eksempel er politisk kritik af den multilaterale bistand for at være for bureaukratisk og ineffektiv, har man ikke satset 100 pct. på denne bistandsform, men vil kunne fremhæve fordelene ved den bilaterale bistand.

Ved at fastholde princippet uændret gennem en 20 års periode, uanset at der i den faktiske politik har været en klar systematisk afvigelse fra princippet, har man i vid

udstrækning undgået en diskussion om bistandens fordeling. Begynder man først at pille ved princippet, bliver fordelingen genstand for debat – og man risikerer, at den brede politiske enighed sættes over styr.

Ydelse af bistand uden at stille modtagerlandene over for politiske betingelser

I forbindelse med en diskussion af problemet om neutralitet i bistandsarbejdet sondrer man i betænkning nr. 565 om Danmarks samarbejde med udviklingslandene mellem tre forskellige situationer (Betænkning om Danmarks samarbejde med udviklingslandene, 1970: 21-22).

- 1) "Neutralitet i forhold til giverlandets egne politiske mål over for modtagerlandet eller internationale organisationer." Hvad angår den bilaterale bistand, er der i denne forstand tale om politisk neutralitet, når giverlandet for eksempel ikke kræver eller venter nogen form for modydelser eller indrømmelser i form af politisk støtte i internationale forhold.
- 2) "Neutralitet i forhold til modtagerlandets indre politiske liv." Her foreligger der politisk neutralitet, hvis giverlandet undlader at påvirke modtagerlandets valg af bistandsaktiviteter.
- 3) "Problemet om politisk neutralitet ved valget af modtagerlande."

Hvad angår 1) er der ikke mig bekendt eksempler på, at Danmark har krævet direkte modydelser i form af politisk støtte i internationale forhold til gengæld for bistand.

2) vil blive nærmere omtalt i det næste afsnit om princippet om modtagerlandenes ønsker og prioriteringer.

I den erklærede politik og i den bistandspolitiske debat er det først og fremmest 3), man har i tankerne.⁹ Allerede i betænkning nr. 280 om tilrettelæggelse og udvidelse af Danmarks bistand til udviklingslandene fra 1961 hedder det: "Et grundprincip for dansk hjælp til udviklingslandene bør være, at den ydes uden politiske hensigter eller betingelser af nogen art." Det har siden været dansk politik. Daværende udenrigsminister Poul Hartling fastslog i 1968: "Jeg må svare, at det stadigvæk må være udenrigsministeriets og min principielle opfattelse, at der ikke må tages politiske hensyn, når man vælger, hvor u-landshjælpen skal placeres...."

Princippet gælder for hele den danske bistand. Men det er relevant at konstatere, at såvel i den erklærede politik som i den bistandspolitiske debat er det for dette princips vedkommende – og i øvrigt også de to følgende principper – den bilaterale bistand, man koncentrerer sig om. Man kunne jo udmærket forestille sig – ja endda hævde, at det burde forholde sig således – at bistandens fordeling på de enkelte internationale organisationer gradueredes ud fra en vurdering af, i hvilken grad den virksomhed, de forskellige organisationer udfolder, ligger på linie med de danske bistandsprincipper. Men den multilaterale bistand har i vidt omfang været apolitiseret i den forstand, at man simpelthen ikke beskæftiger sig med den i den almindelige bistandspolitiske debat.

Mens det var en forholdsvis enkel sag at vurdere, om de rent kvantitative principper efterleves i praksis, er billedet nu noget mere flydende. Der er ikke foretaget nogen tilbundsgående undersøgelse af spørgsmålet, og en sådan undersøgelse ville også være vanskelig at gennemføre, eftersom det ikke er muligt at opnå adgang til det relevante materiale i udenrigsministeriet. Det er derfor nødvendigt at tage et generelt forbehold, for så vidt angår konklusionerne i det følgende.

Ved vurderingen af om princippet efterleves i den faktiske bistandspolitik, er det nødvendigt at skelne mellem forskellige typer af politiske hensyn: tager Danmark hensyn til de udenrigs- eller indenrigspolitiske forhold i modtagerlandene? For så vidt angår de indenrigspolitiske forhold: påvirkes Danmark ved landevalget af den økonomiske og sociale politik eller af de politiske forhold, herunder særligt menneskerettighedssituationen, i de pågældende lande?

Koncentrerer vi os først om de sociale og økonomiske forhold i modtagerlandene, er der ikke meget, der tyder på, at man har lagt vægt herpå og for eksempel favoriseret u-lande, der førte en klar socialt orienteret udviklingspolitik. Den tidligere betydelige bistand til Vietnam er blevet nedtrappet, og der er ikke i de senere år sat nye aktiviteter i gang i landet – på trods af at Vietnam fører en forholdsvis fattigdomsorienteret udviklingspolitik. Danmark er på den anden side ikke vejet tilbage fra at yde store statslån med et meget betydeligt gaveelement til lande som Pakistan og Filippinerne. – For så vidt kan man altså siges at leve op til princippet.

Hvordan med de politiske forhold i modtagerlandene? Tager Danmark på trods af princippet hensyn til menneskerettighedssituationen ved valget af modtagerlande? Ikke generelt, jvf. vor betydelige lånebistand til lande som Pakistan, Thailand og Indonesien. Imidlertid er der eksempler, som antyder at menneskerettighedssituationen sandsynligvis har spillet en rolle. Således afbrød Danmark bistanden til Uganda, mens Amin var ved magten. Et andet eksempel er Chile, som Danmark besluttede at yde et lån, da Allende var præsident, på trods af at landets bruttonationalprodukt pr. indbygger var for højt til, at landet under normale omstændigheder ville kunne komme i betragtning. Inden lånet var kommet til udbetaling, havde militæret i september 1973 taget magten – og lånet blev stoppet (Principperne for dansk bistandspolitik, 1981: 189).

I sådanne situationer henviser de danske beslutningstagere ikke til menneskerettighedssituationen – tværtimod er det en generel holdning, at det ville være urimeligt at stoppe for dansk bistand i tilfælde af en uheldig politisk udvikling i et givet modtagerland, idet det ville være at straffe den lokale befolkning dobbelt. Man anfører i stedet rent praktiske grunde, som for eksempel hensynet til bistandspersonellets sikkerhed. Det er vanskeligt at vurdere holdbarheden af en sådan argumentation. Det er jo et generelt problem, at der er praktiske vanskeligheder forbundet med at gennemføre bistandsarbejde i u-landene. I en konkret situation, hvor der er politiske vanskeligheder i et givet modtagerland, vil det antagelig ofte være et spørgsmål om politisk vilje, hvorvidt man *på trods af* de praktiske vanskeligheder alligevel beslutter at gennemføre hjælpeprogrammet.

I de ovenfor nævnte tilfælde er det jo en kendsgerning, at det drejer sig om lande, hvor opinionen i Danmark har vist en stærk interesse for menneskerettighedssituationen. Det er snublende nærliggende at formode, at der har været en sammenhæng mellem dette forhold og de pågældende bistandspolitiske beslutninger.

Man kunne imidlertid rejse spørgsmålet, om der ikke ved valget af modtagerlande *burde* stilles visse minimumskrav om overholdelse af menneskerettighederne. Kravene ville naturligvis ikke kunne opstilles med vesteuropæiske normer som model – så ville det blive svært overhovedet at finde afsætning for vor u-landshjælp. Men man kan dog tænke sig situationer, hvor der er tale om så omfattende overgreb mod de mest grundlæggende menneskerettigheder – for eksempel systematisk anvendelse af tortur eller politisk mord – at det ville være moralsk og politisk uacceptabelt at yde bistand.

Dette spørgsmål har været genstand for særlig opmærksomhed i Norge, såvel i den offentlige debat som på politisk plan. De retningslinier, der har udkrystalliseret sig for den norske holdning til konsekvenserne for norsk bistand af overgreb mod menneskerettighederne i modtagerlande, opsummeres som følger i en norsk stortingsmelding fra oktober 1984:

”– Det bør i økende grad komme i stand en dialog med mottakerlandene om menneskerettighetsproblemer. Eksempelvis blev det i høsten 1983 enighet mellem Norge og Sri Lanka om å øremerke betydelige bistandsbeløb for folkegrupper som ble berørt av opp-tøyene sommeren 1983.

– En omlegging, reduksjon eller stans av norsk bistand vil kunne bli aktuelt når landets myndigheter medvirker til, tolererer eller direkte utøver krenkelser av menneskerettighetene, når disse krenkelser er vedvarende og systematiske, uten at myndighetene har anstrengt seg for å stanse og rettslig forfølge overgrepene, og når krenkelsene er grove eller omfattende.

– Avtaler om etablering av industri i utviklingsland med bistand fra norske støtteordninger bør inneholde bestemmelser som sikrer arbeidstakerne rettigheter som samsvarer med de internasjonale konvensjoner og avtaler vertslandet har sluttet seg til og lokal lovgivning. Arbeidernes rett til faglig organisering vil stå sentralt.”

Det sidste aspekt af denne diskussion om, hvorvidt princippet efterleves i praksis, vedrører spørgsmålet om, hvorvidt de enkelte u-landes udenrigspolitiske orientering eller placering i det verdenspolitiske billede – på trods af det erklærede princip – i praksis har influeret på fordelingen af den danske bistand på lande. Meget tyder på, at dette hensyn i hvert fald i en række enkelt-situationer har spillet en rolle (Principperne for dansk bistandspolitik, 1981: 115-117) jvf. følgende forholdsvis aktuelle eksempel:

Mellemløst Samvirke besluttede på organisationens repræsentantskabsmøde i 1983, at mulighederne for at udvide frivilligprogrammet, der finansieres af Danida,¹⁰ skulle undersøges nærmere. Efter at have overvejet 8 mulige u-lande endte man med at foreslå U-landsstyrelsen, at programmet udvidedes til at omfatte Nepal og Nicaragua.

U-landsstyrelsen indstillede i foråret 1985, at MSs program i Nepal godkendtes, men at ansøgningen om oprettelsen af et program i Nicaragua blev stillet i bero indtil videre, idet MS burde koncentrere sig om opbygningen af programmet i Nepal. U-landsstyrelsens indstilling blev efterfølgende godkendt af udenrigsministeren.

Afgørelsen blev debatteret på mødet den 13. maj 1985 i Rådet for Internationalt Udviklingssamarbejde. Udenrigsministeren pegede på, at opbygningen af et helt nyt frivilligprogram i et land, der var så forholdsvis velstående som Nicaragua (BNP pr. indbygger i 1983 900 US \$) ville være i strid med fattigdomsorienteringen af den danske bistand. Generalsekretær i MS, Claus Bornemann, anførte i sit indlæg blandt

andet, at Botswana og Zimbabwe (BNP pr. indbygger i 1983 henholdsvis 920 og 740 US \$), som MS også havde frivilligprogrammer i, ligesom Nicaragua var mellemindkomstlande, og at Zimbabwe endda havde været det, da frivilligprogrammet der blev indledt.

Udenrigsministeren erklærede herefter, at der lå klare politiske motiver bag MSs ønske om Nicaragua som bistandsmodtager, og at hans egen holdning var ”dikteret af ønsket om at holde dansk udviklingsbistand kemisk rensset for politiske hensyn i den ene eller anden retning.” (Referat af mødet den 13. maj 1985 i Rådet for Internationalt Udviklingssamarbejde: 4).

Her er det relevant at konstatere, at Danmark har ydet anden form for personelbistand så sent som i 1984 (seneste år der foreligger materiale fra) til lande, hvis BNP pr. indbygger ligger mere end dobbelt så højt som Nicaraguras.¹¹ I Angola (BNP pr. indbygger i 1983 940 US \$) gennemfører Danmark endda i 1984-85 et fiskeriprojekt. (Danmarks deltagelse i det internationale udviklingssamarbejde 1984, bilag 3). I øvrigt er der ikke – mig bekendt – truffet nogen beslutning om, at et land med Nicaraguas BNP pr. indbygger ikke skulle kunne modtage personelbistand.

Udenrigsministeren anførte i øvrigt selv under den tidligere omtalte bistandspolitiske debat i folketinget 18. februar 1983: ”... Jeg vil gerne advare mod en meget dogmatisk anvendelse af bruttonationalproduktet pr. capita eller andre statistiske fænomener som en målestok for fattigdom. Det væsentlige er ikke – og det gælder her såvel som i diskussionen om statslånsgrænser – om man er højere oppe eller længere nede på bruttonationalproduktstigen.”

Beslutningen om at sige nej til et frivilligprogram i Nicaragua skyldes næppe alene landets BNP pr. indbygger. Den kan også hænge sammen med Nicaraguas placering i det verdenspolitiske mønster: et meget dårligt forhold til USA, som har gennemført økonomiske sanktioner mod landet, men opbakning fra Sovjetunionen.¹²

Meget tyder således på, at politiske hensyn alligevel spiller ind ved udformningen af den faktiske politik: man vil antagelig være tilbageholdende med at yde bistand til lande, hvor det vil udløse en kraftig reaktion blandt de politiske partier og i den danske befolkning på grund af menneskerettighedssituationen i de pågældende lande, og det er sandsynligt, at udenrigspolitiske hensyn i konkrete situationer har spillet en rolle.

Men selv om princippet ikke efterleves i den faktiske politik, kan det som vist udmærket fungere som lynafleder i forhold til kritik af konkrete landevalg. Princippet status i dansk bistandspolitisk debat understreges af, at også Claus Bornemann fra MS på det omtalte møde i Rådet argumenterede ud fra princippet om, at der ikke burde tages politiske hensyn: ”MS ønskede at samarbejde loyalt med skiftende regeringer og havde et bredt og varieret program i lande af forskellig politisk observans.”

Betydningen af princippet kan illustreres, hvis man forestiller sig, at der var et princip om, at der *skulle* tages politiske hensyn ved bistandens fordeling på lande. Det ville medføre en løbende debat om, hvilke hensyn der skulle lægges til grund, og om hvilke u-lande der rent faktisk opfyldte betingelserne for på grundlag af de givne politiske kriterier at kunne modtage dansk bistand. Der ville være en stadig politisk diskussion om disse spørgsmål, og eventuelt kritik af, at Danmark ikke levede op til princippet i praksis. For eksempel ville det kunne kritiseres, hvis Danmark gennem

sin multilaterale bistand var med til at støtte u-lande, som vi bilateralt ikke ønskede at hjælpe af politiske årsager.¹³

Modtagerlandenes ønsker og prioriteringer i deres udviklingsplanlægning er grundlaget for dansk bistand. Udnyttelsen af hjælpen fastlægges i en dialog med modtagerlandet.

Første del af princippet er af ældre dato. Allerede i den første beretning fra Sekretariatet for teknisk samarbejde med udviklingslandene (forløberer for Danida) hedder det, at det er vigtigt, at bistandsaktiviteterne har høj prioritet i modtagerlandenes udviklingsplaner (Danmarks samarbejde med udviklingslandene 1962-65: 22-23).

Men det betyder ikke, at Danmark ikke har ønsker med hensyn til bistandens anvendelse. Tidligere minister Lise Østergaard udtrykte forholdet på denne måde: "Det er modtagerlandets ret at "vælge til", men vi har ret til at "vælge fra" ved at sige nej til et projekt, som ikke passer os, eller vi kan foreslå modtagerlandet ændringer i et projekt." (Lise Østergaard, 1979: 12).

Fra dansk side søger man at sikre, at anvendelsen af bistanden finder sted inden for de overordnede rammer for dansk bistandspolitik, herunder særligt at projekterne bidrager til en varig forbedring af de økonomiske og sociale vilkår for verdens fattigste befolkningsgrupper. Man lægger endvidere vægt på, at der tages særligt hensyn til udsatte befolkningsgrupper, som for eksempel kvinderne og jordløse, at konsekvenserne for miljøet vurderes, man ser gerne, at bistanden først og fremmest ydes inden for områder, hvor man fra dansk side har særlige forudsætninger eller ekspertise (og hvor der derfor er udsigt til danske leverancer), etc.

Det vil føre for vidt her at gå ind i en nærmere vurdering af det faktiske forhandlingspil mellem Danmark og modtagerlandene – det ville også rejse materialeproblemer, idet forhandlingerne er fortrolige – men det kan konstateres, at forholdet mellem Danmark og u-landene er meget ulige. U-landene er afhængige af bistanden og befinder sig indbyrdes i en stærk konkurrencesituation i forhold til den knappe u-lands-hjælp, der udbydes af i-landene.

I forbindelse med den anden del af princippet er det tilsyneladende nyt, at dialogen også går på "de økonomisk-politiske forhold, der er af direkte betydning for nytteværdien af den danske bistand." (Referat af mødet den 21. november 1983 i Rådet for Internationalt Udviklings-samarbejde: 9 (i ministerens tale)). En sådan dialog har hidtil især fundet sted mellem de internationale finansielle organisationer og lånmotagerlande. Men også en række større giverlande har taget tanken op. Danmark har hidtil været særdeles tøvende over at gå ind i en sådan dialog om økonomisk-politiske forhold i udviklingslandene. Men sammen med de andre nordiske lande har Danmark nu taget initiativet til en dialog, dels på regionalt plan over for landene i det sydlige Afrika – de såkaldte SADCC-lande – dels ved et symposium, som blev afholdt i Tanzania i november 1983. I Tanzania drøftede man bl.a. den interne økonomisk-politiske reform, dette land havde iværksat, spørgsmålet om landbrugsprisernes funktion og behovet for fri prisdannelse, statsbrug kontra små private brug, og man berørte endog et følsomt emne som familieplanlægning.

Det er vanskeligt at vurdere betydningen af en dialog af denne type. Danmarks selvstændige indflydelsesmuligheder begrænses af, at modtagerlandene er suveræne sta-

ter, som taget under ét selv finansierer langt størstedelen af deres udviklingsbudget, og af at en lang række andre bilaterale og multilaterale donorer også har indledt en sådan dialog med u-landene. Under alle omstændigheder vil man antagelig kun kunne føre en meningsfuld dialog med modtagerlande, hvor den danske bistand som i Tanzania udgør en væsentlig del af den samlede bistand, og selv her skal man ikke overvurdere Danmarks påvirkningsmuligheder. I et land af Indiens størrelse vil man være nødsaget til at begrænse dialogen til delstatsniveau.

Danmark har også tidligere med hovedmodtagerlandene drøftet de økonomisk-politiske forhold i disse lande i den udstrækning, de havde betydning for den danske bistand. Det er bl.a. sket i forbindelse med årsforhandlingerne. I dag går dialogen måske på flere emner, og man præsenterer måske sine synspunkter mere direkte end tidligere fra dansk side. Men det nye er først og fremmest, at Danmark i en række tilfælde har taget *konsekvensen* af, at man ikke kunne komme igennem med sine synspunkter. For eksempel har Danmark besluttet gradvis at indstille fiskeriprojektet i Chittagong, bl.a. fordi Bangladesh ikke var villig til at skabe kreditordninger, som kunne gøre det muligt for fattige fiskere at erhverve fiskerbåde.

Dialogen blev imidlertid over for den danske offentlighed lanceret som et helt nyt initiativ, der havde til formål at sikre en mere effektiv udnyttelse af u-landshjælpen. Det er bemærkelsesværdigt, at der stort set ikke har været nogen debat om implikationerne og konsekvenserne af dette initiativ.

Mens det forrige princip bidrager til en afpolitisering af landevalget, kan beslutningstagerne, ved at henvise til princippet om, at modtagerlandets ønsker og prioriteringer i deres udviklingsplanlægning er grundlaget for dansk bistand, afværge eller imødegå kritik af anvendelsen af bistandsmidlerne.

Princippet bruges også til at afvise ønsker hos de politiske partier eller interessegrupper om, at Danida skal fremme bestemte bistandsprojekter, idet man henviser til, at grundlaget for iværksættelsen af de danske bistandsaktiviteter er de anmodninger, der fremkommer fra udviklingslandenes regeringer eller gennem private hjælpeorganisationer med modtagerlandenes forståelse. Princippet har helt fra dansk u-landshjælps pionertid spillet denne rolle. Allerede midt i 1960'erne var der i Sekretariatet for teknisk samarbejde med u-landene en "intens modvilje mod at "sælge" projekter, som forskellige kredse eller personer i Danmark ønskede at fremme." (Klaus Jørgensen, 1977: 163).

Hvis man afskaffede princippet som hovedprincip i dansk bistandspolitik og i stedet mere åbent og direkte stillede bestemte krav om, hvordan u-landshjælpen skulle anvendes i modtagerlandene, ville følgen blive en øget politisk debat i Danmark om, hvordan disse krav skulle se ud. Prisen for at man ikke vil formulere sådanne krav, er – når dette sammenholdes med, at man heller ikke vil tage politiske hensyn ved landevalget, jfr. ovenfor – en risiko for manglende konsekvens i bistandsarbejdet.

Men der er grænser for, i hvilken udstrækning princippet kan have denne afpolitiserende virkning. Hvis kritikken af anvendelsen af bistanden bliver for markant, vil den eventuelt artikulere sig i et krav om, at modtagerlandenes ønsker og prioriteringer *ikke* længere bør være grundlaget for dansk bistand.

Sådanne kritiske vurderinger af bistandens effekt, er muligvis en del af forklaringen på, at udenrigsministeren i 1983 som nævnt slog til lyd for en dialog med modta-

gerlandene om de indre politiske og økonomiske forhold i disse lande. I begrundelsen for dette initiativ pegede udenrigsministeren bl.a. på, at "værdien af den bistand, der ydes, afhænger jo i høj grad af den politik, u-landene fører, og der vil igennem en dialog herom kunne skabes forudsætninger for den størst mulige nyttevirkning af bistanden." (Referat af mødet den 21. november 1983 i Rådet for Internationalt Udviklingssamarbejde: 8 (i ministerens tale)).

Forslaget om en sådan dialog med modtagerlandene vil – i hvert fald på kort sigt – kunne fremme afpolitiseringen, idet den kan siges at være et svar på kritikken af u-landshjælpens effekt, – nu vil vi have bedre hånd i hanke med, hvordan vore penge bliver brugt! – jfr. den almindelige tilslutning til udenrigsministerens forslag på råds-konferencen i november 1983.

Men hvis oppositionen, og først og fremmest Socialdemokratiet, i højere grad vil se sin interesse i at basere sin u-landspolitik på en sammenhængende analyse af problemerne, vil denne del af princippet kunne indbyde til politisering:

- 1) Hvilke synspunkter vil man fra dansk side slå til lyd for i dialogen? Vil man lægge sig tæt op ad den vurdering, som Valutafonden har anlagt i forhold til en række u-lande, hvor man bl.a. har foreslået en særdeles restriktiv økonomisk politik?
- 2) Hvilke vanskeligheder vil en eventuel omlægning af den økonomiske politik påføre de pågældende modtagerlande?
- 3) Vil dialogen komme til at foregå i fuld offentlighed i modsætning til Valutafondens forhandlinger med u-landene?
- 4) Hvis man ikke kan nå til enighed i forhandlingerne med modtagerlandene, vil man da fra dansk side true med afbrydelse af bistanden?

Det er bemærkelsesværdigt, at Socialdemokratiet ikke har taget disse spørgsmål op. Formanden for U-landsstyrelsen Kelm-Hansen (der også er socialdemokratisk folketingsmedlem) bifaldt på den omtalte rådskonference udenrigsministerens udtalelser, og gik i en vis forstand endnu videre, da han med Tanzania som eksempel fremførte, at "det må gøres klart, at det på visse områder kan blive nødvendigt at genoverveje den danske bistandsindsats, hvis der ikke fra tanzaniansk side vises en ægte vilje til at skabe de økonomisk-politiske forudsætninger for, at bistanden kan lykkes." Udtalelsen er særlig påfaldende i betragtning af, at Tanzania er det af de danske hovedmodtagerlande, som stærkest har satset på at opbygge en social velfærdsstat.

Den danske u-landsbistand ydes med det hovedsigte at bidrage til varige forbedringer af de økonomiske og sociale vilkår for verdens fattigste befolkningsgrupper

Dette sidste princip går på formålet med bistanden. Diskussionen har især drejet sig om, *hvordan* man nåede dette mål: Skulle man støtte sig til "nedsivningsteorien", hvorefter en udvidelse af u-landenes kapitalapparat var en nødvendig og tilstrækkelig forudsætning for at få en økonomisk og social udvikling i gang, som også ville komme den brede befolkning til gode, idet den økonomiske vækst mere eller mindre automatisk ville "sive ned" til det store flertal af fattige, eller var de elementære behovsstrategi det rigtige instrument? Ifølge fortalernes for denne strategi kunne det måske

ikke afvises, at nedsivningsteorien holdt stik, men i givet fald ville det tage uacceptabelt lang tid, før fattigdommen kunne afskaffes. Det var derfor nødvendigt mere direkte at søge at løse fattigdommens problemer. Udgangspunktet var ikke længere økonomiske vækst, men spredning af de økonomiske goder, således at hele befolkningen fik tilfredsstillet de elementære behov, som består af visse minimumsbetingelser for en families private forbrug – tilstrækkelig og sund føde, husly etc. – og offentlige ydelser som rent drikkevand, sundhedsvæsen og undervisnings- og kulturfaciliteter.

For Danmarks vedkommende har man fra midten af 1970'erne satset mere direkte på at imødekomme de fattige befolkningsgruppers elementære behov. Men i dag må man vel sige, at Danmark i praksis tilslutter sig en slags kombination af de to strategier. Udenrigsministeren gav i sin redegørelse for regeringens bistandspolitik af 10. februar 1983 udtryk for, at "Vi har nok også været for hurtige til fuldstændigt at forkaste nedsivningsteorien."

Formålet med den danske u-landsbistand søges nu som hovedregel tilgodeset gennem aktiviteter, der 1) direkte søger at tilgodesede de fattige befolkningsgruppers elementære behov og 2) sigter mod skabelsen af indkomstmuligheder for disse befolkningsgrupper samt 3) aktiviteter i den moderne sektor, som kan skabe det nødvendige grundlag for en varig forbedring af de fattige befolkningsgruppers levestandard. 1) og 2) er helt i overensstemmelse med de elementære behovs strategi, mens 3) er mere på linie med nedsivningsteorien.¹⁴

Om den danske bistandspolitik i praksis bidrager til at skabe varige forbedringer af de økonomiske og sociale vilkår for verdens fattigste befolkningsgrupper, er det ikke muligt at give noget enkelt svar på. Der er ikke foretaget nogen samlet evaluering af effekten af den danske bistand. En række af rigsrevisionens rapporter har påvist, at der i hvert fald i forbindelse med en række enkeltprojekter har været betydelige vanskeligheder med at nå den fattige befolkning.

Bistandspolitikken er i dansk sammenhæng først og fremmest blevet defineret som et spørgsmål om at bistå de fattige befolkningsgrupper i deres bestræbelser på at sætte en udvikling i gang. Skiftende regeringer har begrundet u-landshjælpen med ønsket om at hjælpe de fattige i u-landene til at få det bedre. Det er det humanitære islæt, der er blevet betonet, og man har henvist til moralske, kristne normer om at hjælpe underprivilegerede (Holm, 1982: 154). Derfor er princippet om, at u-landshjælpen skal bidrage til en varig forbedring af de økonomiske og sociale vilkår for verdens fattigste befolkningsgrupper egnet til at vinde bred tilslutning til bistandspolitikken.

Som nævnt er nedsivningsteorien nu i hvert fald i en vis udstrækning blevet taget til nåde igen. Denne justering af princippet kan fremme afpolitiseringen i den forstand, at det nu bliver lettere at retfærdiggøre den halvdel af den bilaterale bistand, der i princippet skal benyttes til indkøb i Danmark. Det har været fremført, at bindingen af bistanden kan føre til, at u-landene får for eksempel maskiner, der er tilpasset en dansk produktionsstruktur. Herved vil man ofte gøre det vanskeligere at skabe en sammenhængende national udvikling, der først og fremmest tilfredsstiller de fattige befolkningsgruppers behov. Denne kritik vil nu kunne imødegås med henvisning til princippet, hvorefter bistand til den moderne sektor i u-landene forfølger formålet om at fremme de fattiges levevilkår på en indirekte måde ved at tilvejebringe forudsætningerne (i form af produktionsvirksomheder og infrastruktur) for en varig og selvbæ-

rende fattigdomsafhjælpende indsats. Ved revisionen af princippet gør man bistandspolitikken mindre sårbar, end hvis man havde fastholdt de elementære behovs strategi uforandret.¹⁵

På den anden side kan den justering af princippet, der har fundet sted, siges at rumme en udfordring til Socialdemokratiet. Det var således Socialdemokratiet (daværende minister Lise Østergaard), der i 1977 proklamerede de elementære behovs strategi som et hovedprincip for dansk bistandspolitik. Der er da også en indlysende parallel mellem den eksplicite og direkte fattigdomsorientering, der ligger i de elementære behovs strategi, og det idegrundlag for velfærdssamfundet hvormed Socialdemokratiet gennem generationer har præget den grundlæggende samfundsudvikling i Danmark. Socialdemokratiet har selv fremhævet denne parallel: "Den solidaritet med underprivilegerede nationale befolkningsgrupper, som har været en af drivkræfterne bag udviklingen af de nordiske velfærdssamfund, den ser vi gerne udstrakt til også at gælde for verdenssamfundet." (Lise Østergaard, 1979: 11). Denne problemstilling bør dog ikke overdimensioneres, idet den fattigdomsorienterede linie fortsat er dominerende i den officielle retorik omkring dansk bistandspolitik.

Justeringen af princippet har ikke – endnu? – ført til større debat om strategien for u-landshjælpen. I en vis forstand kan man sige, at det justerede princip, som rummer elementer af såvel de elementære behovs strategi som nedsivningsteorien, er et kompromis, som er udtryk for de ændrede parlamentariske forhold, hvor den borgerlige fløj er blevet styrket på bekostning af Socialdemokratiet. Der er foregået en tilpasning af princippet, så afpolitiseringen kan fastholdes.

Hvordan opretholdes den politiske ro om u-landshjælpen?

I det foregående er det påvist, hvorledes bistandsprincipperne i sig selv bidrager til at cementere den brede politiske enighed om dansk u-landshjælp. Men det forklarer ikke i sig selv denne afpolitisering. Hvis oppositionspartierne – og her er det først og fremmest Socialdemokratiet, der er relevant – ønskede at gøre bistandspolitikken til "et element i deres relationer til valmännen" (Molin, 1965: 141), ville bistandsprincipperne selvsagt ikke kunne hindre det – selv om de med den status, de har opnået i den offentlige debat, ville gøre opgaven vanskeligere.

I det følgende vil der helt summarisk blive skitseret enkelte faktorer, der kan bidrage til at forklare den politiske ro omkring u-landshjælpen. Umiddelbart kunne det være fristende at henvise til, at der er tradition for bred politisk enighed om udenrigspolitikken. Men der er jo eksempler fra andre områder af udenrigspolitikken på, at folketinget har udstukket nok så præcise retningslinier for den politik, regeringen har fået pålæg om at føre.

Herudover kunne man pege på, at Socialdemokratiet i den aktuelle situation kan se det som sin politiske interesse at frede regeringen i forventning om, at partiet, når det på et tidspunkt vender tilbage til regeringsmagten, på samme måde vil få forholdsvis frie hænder til at fastlægge bistandspolitikken. Herimod kan igen indvendes, at man jo ikke har valgt at frede regeringen på for eksempel det sikkerhedspolitiske felt.

En mere overbevisende forklaring er, at bistandsprincipperne, således som de er formuleret, alene angiver nogle meget brede rammer, som i sig selv er forholdsvis ukontroversielle. Den politiske opgave, som består i at udfylde disse rammer og der-

med mere i detaljer udforme politikken indhold, overlades til administrationen. Det betyder igen, at det er afgørende at have regeringsmagten og derved kontrollere administrationen.

Det er oplagt, at det bliver lettere at opretholde den brede politiske enighed, når man på denne måde koncentrerer debatten om nogle generelle retningslinier, som ikke går på de mere kontroversielle aspekter af dansk bistandspolitik.

Endvidere kunne man pege på, at vore bistandsprincipper afspejler en afvejning af modgående hensyn og interesser. Princippet om en nogenlunde ligelig fordeling af den danske bistand mellem multilateral og bilateral bistand er et af udslagene af denne kompromisprægede linie. På den ene side reflekterer det forestillinger om international solidaritet, som antagelig har bred appel til den danske offentlighed. På den anden side tilgodeser det helt konkrete danske økonomiske interesser.

Man kan også nævne daværende minister Lise Østergaards forslag fra maj 1979 om, at en del af den bistand, som blev ydet udover 0,7 % af bruttonationalproduktet, skulle gå til bundne lån til mellemindkomstlandene (ministerens indlæg i referat af mødet i Rådet for Internationalt Udviklingssamarbejde den 29. maj 1979:17) – som Industrirådet havde rejst krav om. Forslaget ville have gjort en forøgelse af bistandens kvantitative omfang mere acceptabel politisk, men prisen ville have været en forringet kvalitet.

Sådan set er principperne – og måske i endnu højere grad administrationen af dem – udtryk for et typisk dansk kompromis, der ud fra forskellige præmisser er mere eller mindre attraktivt for brede befolknings- og interessegrupper. Disse gruppers motiv til at politisere u-landshjælpen reduceres tilsvarende.

Baggrunden for den politiske ro er imidlertid også, at u-landspolitikken én gang for alle er blevet defineret som et spørgsmål om at bistå de fattige lande i deres bestræbelser på at forbedre de økonomiske og sociale vilkår for de fattigste befolkningsgrupper. Herved betones det humanitære islæt, og da u-landshjælpen kun synes at have ringe betydning ved vælgernes stemmeafgivning, er der ikke noget motiv til at politisere dette spørgsmål (Holm, 1982: 110-115 og 119). Et partis politisering af dette spørgsmål vil således generelt næppe bidrage til stemmemaksimeringen. Opinionsundersøgelser har da også vist, at folk ikke er i stand til at udpege hvilket parti, der er det mest u-landspositive.¹⁶ Det store antal organisationer og foreninger, der interesserer sig for u-landsspørgsmål, kan altså ikke tages som udtryk for et dybtgående engagement i befolkningen. Der foreligger ikke præcise tal for, hvor mange der er medlem af ”u-landsforeninger”, men det drejer sig om under 5 pct. af befolkningen.

Men det er også nødvendigt at inddrage en mere strukturelt betonet forklaringsfaktor. Siden starten af dansk u-landshjælp har der været tendenser i retning af en korporativ struktur (Holm, 1982: 125-144). Over halvdelen af de organisationer, der beskæftiger sig med u-landspolitik er repræsenteret i et råd, nævn eller udvalg. Interesseorganisationerne er en integrerende del af det bistandspolitiske beslutningssystem og fungerer på denne måde som konfliktdæmpere.

Mest markant kommer dette til udtryk ved organisationernes stilling i Styrelsen for Internationalt Udviklingssamarbejde, der har en rådgivende funktion i forhold til udenrigsministeren. Styrelsen er i øjeblikket sammensat af personer, der er tilknyttet Industrirådet, Andelsbevægelsen, Landbrugsrådet, LO og Dansk Ungdoms Fællesråd. Som observatører deltager Dansk Missionsråd og Mellempolkeligt Samvirke. I

forhold til spørgsmålet om Socialdemokratiets interesse i at politisere bistandspolitikken er det nok så interessant at konstatere, at udenrigsministeren ved udnævnelsen af Styrelsen for perioden 1. januar 1984 til 31. december 1986 valgte at beholde det socialdemokratiske folketingsmedlem Kelm-Hansen som styrelsesformand. Med den indflydelse, Socialdemokratiet derved opnår på administrationen af bistandspolitikken, kan partiet føle, at behovet for en politisering bliver mindre. Samtidig kan man ikke se bort fra, at det medansvar, partiet får for den førte politik, også kan gøre det vanskeligere for Socialdemokratiet at kritisere denne politik.

Konklusion

Afpolitiseringen af bistandspolitikken kan opfattes som en fordel. Den sikrer kontinuitet under skiftende regeringer og gør det lettere at fastholde den brede tilslutning i befolkningen til, at Danmark støtter u-landene med forholdsvis meget betydelige beløb.

Men afpolitiseringen medfører også, at mere kontroversielle aspekter af dansk bistandspolitik ikke bliver lagt ud til offentlig diskussion, og at vælgerne ikke får valgmuligheder, fordi de simpelthen ikke bliver præsenteret for alternativer til den førte politik. De ovenfor behandlede principper fungerer på denne måde som en slags skærmbret bag hvilket, de afgørende beslutninger om u-landshjælpens fordeling og anvendelse træffes.

Den demokratiske proces hviler på en tro på, at modsigelse og debat fører til hensigtsmæssige løsninger. En bred debat om dilemmaerne bag u-landshjælpens principper vil give bedre mulighed for at udforme en konsekvent politik med udgangspunkt i en sammenhængende opfattelse af den tredje verdens udviklingsproblemer.

Noter

1. Jeg er taknemmelig for værdifulde kommentarer til artiklen fra redaktør Uffe Torm.
2. Molin definerer det ikke-politiserende plan således: "Icke-politiserade beslut, det plan, där det aktuella frågan ej av partierna uppfattas som et element i deras relationer til valmännen" (Molin, 1965: 141).
3. Det danske indlæg under FN's 11. særlige generalforsamling i 1980, jvf. den danske delegations beretning fra samlingen. Der sigtes her til 0,7 pct. målsætningen, som er 1 pct.-målsætningens forløber.
4. På spørgsmålet: "Hvis det blev foreslået, at Danmark sammen med andre ligestillede lande skulle yde 1 pct. af nationalindkomsten til de underudviklede lande, ville De da være tilhænger eller modstander af et sådant forslag?" svarede 71 pct. at de var tilhængere, 13 pct. var modstandere og 16 pct. svarede ikke, jvf. Gallup Instituttets undersøgelse gengivet i Berlingske Tidende den 7. december 1984. Tilhængerens andel har i de sidste ti år udgjort omkring 60 pct. Når man i 1984 er nået helt op på 71 pct., skyldes det antagelig den offentlige debat om behovet for hjælp til det tørkeramte Afrika. For kommentarer til Gallup-undersøgelserne af befolkningens holdning til 1 pct.-målsætningen se Principperne for Danmarks bistandspolitik, 1981: 37-38.
5. Et andet eksempel er den såkaldte multi-bi bistand. Multi-bi projekter er projekter, der gennemføres af en international organisation, men finansieres af Danmark. Danmark vælger de pågældende projekter og har indflydelse på udformningen af dem og indseende med deres administration. Denne bistandsform indeholder således elementer af såvel multilateral og bilateral bistand, og det mest logiske ville vel være at regne halvdelen for bilateral og

- halvdelen for multilateral. Til og med 1978 regnede Danida multi-bi bistanden for bilateral. Uden at der skete ændringer i bistandens karakter, blev den fra 1979 opgjort som multilateral.
6. Efter udenrigsministerens udspil i efteråret 1982 måtte regeringen ved den bistandspolitiske debat i Folketinget den 18. februar 1983 acceptere en dagsorden, hvori det blandt andet hedder, "at regeringen ikke i de nærmest kommende år tilsigter en ændring af fordelingen af bistanden på multilaterale og bilaterale opgaver."
 7. Der er mange eksempler på denne påstand. For eksempel udtalte daværende minister Lise Østergaard i et foredrag i Foreningen af Danske Civiløkonomer den 11. oktober 1978, at vi kanalisere "rundt regnet halvdelen af vor udviklingsbistand gennem FN's forskellige bistandsorganisationer".
 8. En vurdering af EF's udviklingsbistand findes i "Den Ny Verden", nr. 2/1984: 68-80.
 9. Tidligere minister Lise Østergaard har udtrykt forholdet på denne måde: "We realize our policy of solidarity by assisting the poorest groups in the poor countries irrespective of the political orientation of these countries" og den tidligere chef for Danida ambassadør Kaj Repsdorph taler om, at "Danmark samarbejder med den siddende regering, uanset at landets styreform måske ikke svarer til de danske idealer" (Principperne for Danmarks bistandspolitik, 1981: 112).
 10. Mellempolitik Samvirke administrerer det danske frivilligprogram, men selv om der formelt er tale om en privat organisation, begrænser denne afhængighed af de statslige bevilninger organisationens handlemuligheder, jvf. for eksempel artiklen "MS og Nicaragua" af John Martinussen i MS-avisen nr. 6/1985: "Samarbejdsudvalget er sammensat med lige mange repræsentanter for ledelsen i Danida og MS, men reelt er det selvsagt helt afgørende, hvorledes U-landsstyrelsens og Danida-administrationens repræsentant stiller sig til forslag om øget statsfinansiering."
 11. Danmark modtog to stipendiat fra Algeriet (BNP pr. indbygger i 1983 2400 US \$) og seks fra Malaysia (BNP pr. indbygger i 1983 1870 US \$) (Danmarks deltagelse i det internationale udviklingssamarbejde 1984: bilag 3).
 12. Pt. (december 1985) søger MS at få frivilligprogrammet i Nicaragua finansieret af dels EF og dels ved frivillige bidrag fra blandt andet fagbevægelsen, jvf. MS-avisen nr. 6/1985.
 13. Beslutningstagerne henviser undertiden selv til, at havde man ikke princippet, ville det medføre vanskelige politiske diskussioner, som det er bedst at lade ligge, jvf. for eksempel formanden for U-landsstyrelsen Kelm-Hansen: "Et krav om, at vi skal stille politiske betingelser, åbner jo for endeløse diskussioner om, hvilke styreform og hvilke regeringer, der lever op til kravene" (Udvikling, nr. 1/1981:9).
 14. Men 3) er ikke nødvendigvis i modstrid med de elementære behovs strategi. Strategien blev tiltrådt internationalt på ILO's Verdensbeskæftigelseskonference i 1976. Formuleringerne i Principerklæringen og Handlingsprogrammet, som blev vedtaget på konferencen, er vage, generelle og forsigtige. Det hænger sammen med, at der var tale om en treparts-konference med deltagelse af ikke blot regeringer, men også af arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer fra i- og u-lande. Det kan derfor ofte være vanskeligt præcist at udlede, hvad der ligger i strategien. Under alle omstændigheder er det relevant at konstatere, at der i dansk bistandspolitik på det retoriske plan er sket en opprioritering af målsætningen om at opnå økonomisk vækst i u-landene.
 15. Blandt andet rigsrevisionen har kritiseret u-landsprojekterne med udgangspunkt i de elementære behovs strategi. Allerede i 1981 kunne det forudses, at denne strategi ville komme til at føre en mere tilbagetrukket tilværelse (Principperne for Danmarks bistandspolitik, 1981: 167).
 16. De adspurgte identificerer dog klart Fremskridtspartiet som det mest u-landsnegative parti.

Litteratur

- Betænkning om Danmarks samarbejde med udviklingslandene* (1970), København: Statens Trykningskontor.
- Boel, Erik (1981). *Principperne for Danmarks bistandspolitik. En kritisk analyse*, Institut for Statskundskab, Århus Universitet: Specialeopgave.
- Danmarks deltagelse i det internationale udviklingssamarbejde 1984*, København: udenrigsministeriet.
- Diverse referater af møder i Rådet for Internationalt Udviklingssamarbejde, København: udenrigsministeriet.
- Holm, Hans-Henrik (1982). *Hvad Danmark gør...*, Århus: Forlaget Politica.
- Jørgensen, Klaus (1977). *Hjælp fra Danmark*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Molin, Björn (1965). *Tjänstepensionfrågan. En studie i svensk partipolitik*, Göteborg: Akademiforlaget.
- Østergaard, Lise (1979). *14 spørgsmål og svar om dansk u-landspolitik*, København: udenrigsministeriet.