

LANDEVALG I DANSK UDVIKLINGSBISTAND 1962-2010

HVEM BLEV VALGT OG HVORFOR?¹

■ LENE ELMEGAARD BLADT

INDLEDNING

Dansk bistand til verdens udviklingslande tog sin spæde begyndelse i 1950'erne, og i 1962 trådte den første udviklingspolitiske lov i kraft, hvorved Danmarks første bilaterale bistandsprogram blev lanceret.² Dermed skulle der blandt andet tages stilling til, hvilke lande der skulle vælges som hovedmodtagere af de danske bistandsmidler. En stor del af den bilaterale bistand blev tilstræbt koncentreret på et skiftende antal primære modtagerlande; i 1960'erne blev disse lande benævnt prioritetslande, i 1970'erne og 1980'erne hovedmodtagerlande og fra 1989-2010 programsamarbejdslande.

Karakteristisk for landevalgstemaet i den danske udviklingsbistand er, at det hidtil ikke har været systematisk behandlet i forskningslitteraturen. Der findes således ikke en samlet analyse af de danske landevalg i publiceret form. Denne artikel har derfor til hensigt dels at give et overblik over, hvilke lande³ Danmark har valgt og fravalgt at give udviklingsbistand i perioden fra 1962 til 2010 samt at gennemføre en analyse af efter hvilke kriterier, bistandsmidlerne er blevet fordelt. Derudover diskuteres prioriteringen af og udviklingen i vægtningen af disse kriterier, og hvordan landevalgene har afspejlet den danske udviklingspolitikks generelle kendetegn.⁴

¹ Denne artikel er skrevet på baggrund af et speciale af samme titel og forfatter, indleveret ved Institut for Historie og Områdestudier, Aarhus Universitet, marts 2010.

² Kaur-Pedersen: *Spiren*, s. 29-30.

³ Kun de indledningsvis omtalte primære modtagere af den danske bistand vil blive medtaget. Dermed vil lande, der støttes med statslån og lignende mere kortsigtede bistandsformer kun i mindre grad blive berørt.

⁴ Begrebet "landevalg" er, om end hyppigt anvendt inden for udviklingspolitiske kredse, et specielt, lidt indforstået ord, der besidder en diskursiv kvalitet. Begrebet er værdiladet forstået på den måde, at det kan ses som det rige donorlands ret til at kunne vælge og vrage mellem mulige modtagerlande i bestræbelserne på at udføre godgørende handlinger. Derudover repræsenterer landevalgsbegrebet en form for prestige i den engagerede opinion og inden for NGO'erne, hvor man tilhører det fine selskab, hvis man kan tale med om "landevalget".

Selvom landevalgstemaet som nævnt ikke har været systematisk behandlet i bistandslitteraturen hidtil, er kriterierne for landevalgene visse steder behandlet. På den baggrund kan følgende hypotese opstilles:

Landevalgene i dansk udviklingspolitik er gennem tiden ifølge den hidtidige litteratur⁵ blevet foretaget ud fra følgende kriterier:

1. Modtagerlandets økonomiske situation – fattigdomsniveau
2. Sprog
3. Erhvervsinteresser
4. Sikkerhedspolitiske overvejelser
5. Udenrigspolitiske overvejelser⁶
6. Demokrati og menneskerettigheder
7. Andre faktorer
 - eksempelvis historiske forhold og aktører med særlig tilknytning

Denne hypotese vil danne udgangspunkt for og blive efterprøvet i artiklens analyseafsnit.

OVERORDNEDE KARAKTERISTIKA I DANSK UDVIKLINGSPOLITIK

Dansk udviklingspolitik var i 1950'erne karakteriseret ved hovedsageligt at være multilateralt baseret, hvilket betød, at bistandsmidlerne stort set udelukkende blev kanaliseret gennem internationale organisationer såsom FN. I 1962 fik Danmark som nævnt sin første udviklingspolitiske lovgivning, hvorved landets første bilaterale bistandsprogram blev lanceret. Som konsekvens blev bistand nu også givet direkte fra Danmark til modtagerlandene.⁷

Den beslutningsmæssige og administrative struktur i den danske udviklingspolitik blev i hovedtrækkene fastlagt med 1962-loven, og de centrale elementer er fastholdt frem til i dag.⁸ Ansvar for udformningen og udførelsen af udviklingspolitikken blev placeret i Udenrigsministeriet i det såkaldte TA-sekretariat.⁹ Derudover blev et par eksterne råd oprettet med det formål at yde rådgiv-

⁵ Eks. Borring Olesen: *Stabilitet*; Pedersen: *Støbeskeen*; Degnbol-Martinussen og Engberg-Pedersen: *Udvikling eller afvikling*.

⁶ Sikkerhedspolitiske og udenrigspolitiske overvejelser kan på sin vis samtænkes, men i dette tilfælde menes der med sikkerhedspolitiske overvejelser indvirkningen fra Den kolde krig før 1989 og senere sammenkoblingen mellem udviklingsbistand og kampen mod terrorisme. De udenrigspolitiske overvejelser repræsenterer mere brede overvejelser, såsom at skabe politiske kontakter og indflydelse i lande, hvor Danmark ikke i forvejen havde noget netværk af betydning. En faktor som klima/miljø kunne også være medtaget i hypotesen, men er fravalgt, da dette kriterium er stort set fraværende i både litteratur og kildemateriale.

⁷ Kaur-Pedersen: *Spiren*, s. 27-30 og Pedersen: *Støbeskeen*, s. 119.

⁸ Pedersen: *Støbeskeen*, s. 119.

⁹ TA for Technical Assistance. Ibid., s. 120-121.

ning i forbindelse med udviklingspolitikken. Det vigtigste af disse var Styrelsen for Teknisk Samarbejde med Udviklingslandene, der bestod af repræsentanter fra forskellige interessegrupper såsom NGO'er, det danske erhvervsliv og forskningsverdenen. Styrelsen mødtes månedligt for at vurdere bistandsprogrammer, politiske beslutninger og landefordelingen af bistanden, før disse blev godkendt af ministeren eller Folketinget. Selvom Styrelsen kun havde en rådgivende funktion, blev dens synspunkter taget seriøst af både Folketinget og regeringen, hvilket gav den en de facto betydelig indflydelse.

I 1971 blev loven fra 1962 revideret, og der blev nu for første gang indskrevet et overordnet mål med den danske bistandspolitik, ligesom TA-sekretariatet skiftede navn til Danida – Danish Development Agency – og blev ophøjet til en selvstændig afdeling i udenrigsministeriet.¹⁰

I 1960'erne havde opfattelsen – både internationalt og i Danmark – været, at økonomisk vækst i udviklingslandene var måden, hvorpå der kunne opnås modernisering og fremskridt. Denne tankegang blev der fortsat arbejdet ud fra i 1970'erne, hvor der fra midten af årtiet også kom fokus på selve befolkningen og dennes elementære behov for adgang til blandt andet rent drikkevand og husly. Med denne strategi gjorde fattigdomsorienteringen dermed for alvor sit indtog i udviklingspolitikken.¹¹

I løbet af 1980'erne skete der et skifte i den danske udviklingspolitik fra relativt ensidigt at fokusere på bistandens volumen til også at indebære et kvalitativt aspekt, hvor der kom nyt og øget fokus på områder som kvinder, miljø og menneskerettigheder i den danske udviklingspolitik.¹²

I 1988 lancerede Danida en ny handlingsplan, der betød en række ændringer, blandt andet i forhold til landefordelingen.¹³ I løbet af 1990'erne skete der en øget politisering af bistanden, hvor der over for modtagerlandet i højere grad blev stillet krav om politiske og økonomiske reformer, demokrati og respekt for menneskerettighederne.¹⁴

Regeringsskiftet i 2001, hvor den nye VK-regering kom til magten, fik afgørende indflydelse på den danske udviklingspolitik, hvor resultatet i første omgang blev nedskæringer i bistandsbevillingerne, hvor både den bilaterale og især den multilaterale bistand blev beskåret.¹⁵ Fattigdomsbekæmpelsen blev dog fastholdt som det overordnede mål, men nye temaer som sikkerhed og kampen mod

¹⁰ Pedersen: *Støbeskeen*, s. 120. I 1991 blev Danida nedlagt som selvstændig afdeling og betegner nu de udviklingspolitiske aktiviteter i ministeriet, hvorfor navnet Danida i dag dækker over Danish Development Assistance.

¹¹ Pedersen: *Støbeskeen*, s. 171 og 256 og Borring Olesen: *Stabilitet*, s. 282-283.

¹² Borring Olesen: *Stabilitet*, s. 298.

¹³ Ibid., s. 358.

¹⁴ Bach: *Foregangslandet*, s. 393-396.

¹⁵ Danida 2001 og 2002, begge s. 1.

terrorisme kom til. Bistandsnedskæringerne fortsatte dog ikke, og økonomisk vækst i midten af årtiet betød øgede bevillinger.¹⁶

LANDEVALG – KRONOLOGISK OVERSIGT

De første år efter lanceringen af det bilaterale bistandsprogram blev de danske bistandsmidler fordelt på en lang række lande på alle tre udviklingskontinenter – Latinamerika, Afrika og Asien. I midten af 1960'erne blev i alt ni prioritetslande i Afrika og Asien imidlertid udpeget.¹⁷ Fra midten af 1970'erne blev de ni prioritetslande afløst af fire hovedsamarbejdslande: Tanzania, Kenya, Indien og Bangladesh. Fokus på disse blev holdt frem til 1988, hvor der med lanceringen af Danidas handlingsplan skete store ændringer i antallet og sammensætningen af de primære modtagerlande. Med udgangen af 1989 forsvandt begrebet 'hovedsamarbejdslande' og erstattedes med 'programsamarbejdslande'. I første omgang blev 12 lande udvalgt, mens der de efterfølgende år blev valgt yderligere 10. Der skete dog også fravalg af enkelte lande, hvorfor antallet af programsamarbejdslande i 2010 var 15.¹⁸

I oversigtsform ser Danmarks valg af modtagerlande i perioden fra 1960'erne-2010 således ud som i tabel 1 på næste side.¹⁹

Som det fremgår af oversigten, var den regionale fordeling blandt de primære modtagerlande skæv, idet størstedelen af landene var koncentreret i Østafrika og Sydøstasien, mens latinamerikanske lande først kom med i forbindelse med programsamarbejdslandene efter 1989. Dette afspejler det 60-30-10-fordelingsprincip, der udviklede sig efterhånden, hvor 60 % af den bilaterale bistand skulle gå til Afrika, 30 % til Asien og 10 % til Latinamerika.²⁰

PRIORITETSLANDE 1962-1971

De første år efter lanceringen af det bilaterale bistandsprogram i 1962 blev der ikke udvalgt specifikke lande, som bistandsmidlerne skulle koncentreres mod. Faktisk betragtede Styrelsen direkte perioden 1962-1965 som en forsøgsperiode, hvilket betød, at bistandsaktiviteterne såvel geografisk som typemæssigt blev spredt over et stort område. Derfor blev en række projekter iværksat ud fra generelle og enkle kriterier for at skabe et bredt erfaringsgrundlag frem for detal-

¹⁶ Bach: *Foregangslandet*, s. 420-422.

¹⁷ Styrelsen 1965-1968, s. 13 og Styrelsen 1968-1971, s. 15.

¹⁸ Styrelsen 1965-1968, s. 13; Styrelsen 1968-1971, s. 15; Danida 2006, s. 96; Grøndahl: *Mission*, s. 35 og Bach: *Foregangslandet*, s. 431. I foråret 2010 blev en ny udviklingspolitisk strategi lanceret, hvor en række partnerlande afløste de hidtidige programsamarbejdslande. (Danida 2011).

¹⁹ I denne artikel behandles som nævnt kun de primære modtagerlande, og tabel 1 viser derfor kun disse lande. Mellem 1963 og 1998 modtog over 60 lande forskellige former for dansk bistand. (Lancaster: *Foreign aid*, s. 193-194).

²⁰ Pedersen: *Støbeskeen*, s. 163 og Bach: *Foregangslandet*, s. 436.

Tabel 1

Prioritetslande	Hoved-samarbejdslande	Program-samarbejdslande
1960'erne	1970'erne – 1989	1989-2010
Afrika	Afrika	Afrika
Kenya	Kenya	Egypten (1989-2009)
Malawi	Tanzania	Ghana (1989)
Tanzania		Kenya (1989)
Uganda	Asien	Mozambique (1989)
Zambia	Bangladesh	Tanzania (1989)
Ghana (1968)	Indien	Uganda (1989)
		Zimbabwe (1989-2002)
Asien		Benin (1992)
Indien		Zambia (1992)
Pakistan		Burkina Faso (1993)
Thailand		Eritrea (1993-2002)
		Etiopien (1994-1995)
		Niger (1994-2000)
		Malawi (1995-2002)
		Mali (2006)
		Asien
		Bangladesh (1989)
		Bhutan (1989)
		Indien (1989-2000)
		Nepal (1989)
		Thailand (1989-1994)
		Vietnam (1993)
		Latinamerika
		Nicaragua (1993)
		Bolivia (1994)

jerede og præcise kriterier, og Styrelsen ønskede dermed ikke i første omgang at foretage en geografisk koncentration af den danske bistandsindsats. Ved udgangen af denne treårsperiode var der dermed iværksat og planlagt projekter i en lang række lande på alle tre udviklingskontinenter.²¹

Imidlertid blev det i Styrelsen efterfølgende konkluderet, at projektbistanden fremover burde koncentreres på et mindre antal udviklingslande.²² Det førte til, at det i 1965 besluttedes at koncentrere projektbistanden om de såkaldte prioritetslande Kenya, Tanzania, Uganda, Malawi og Zambia i Afrika og Indien, Pakistan og Thailand i Asien.²³ Endvidere hed det, at nye projekter kun skulle påbegyndes i disse lande.²⁴

Antallet af prioritetslande var således i første omgang 8, men i Styrelsen diskuteredes det i 1968 at inddrage nye lande i prioritetslandekredsen. Nogen grundig drøftelse af emnet var der ikke tale om, men resultatet blev, at Ghana samme år blev udpeget som det niende – og sidste – prioritetsland.²⁵

På trods af Styrelsens erklæring om, at nye projekter kun skulle igangsættes i prioritetslandene, hed det i 1968, at koncentrationsbestræbelserne ikke skulle forhindre, at man kunne iværksætte projekter i ikke-prioritetslande, og således var der samtidig med koncentrationsbestræbelserne stadig tale om en relativt stor spredning af projektbistanden.²⁶ Dette understøttes også af den bevillingsmæssige fordeling, idet kun knap en tredjedel af projektbistanden de første år gik til prioritetslandene, og selvom denne andel var steget til to tredjedele i 1970/1971, afspejler det, at koncentrationsbestræbelserne ikke blev fulgt konsekvent.²⁷

På den baggrund er det ikke så underligt, at den hidtidige praksis blev mødt med kritik af det revisionsudvalg, der blev nedsat i 1970 i forbindelse med revisionen af 1962-loven. I dets betænkning fremgik det således, at "der faktisk er en betydelig større spredning på lande i den danske bistand, end man kunne vente under hensyn til, at der arbejdes med prioritetslande." Udvalget anbefalede derfor en fortsat koncentration af indsatsen på nogle få lande, men samtidig, at der burde være en vis fleksibilitet i valget af lande, hvorfor kredsen af lande, man samarbejdede særligt med, således ikke behøvede at være den samme hele tiden. Derudover konstaterede udvalget, at betegnelsen 'prioritetslande' ikke havde vist sig at være dækkende, idet nogle prioritetslande, såsom Ghana og Thailand, kun

²¹ Styrelsen 1962-1965, s. 6 og 18.

²² Ibid., s. 22 og 60.

²³ Betænkning 1970, s. 70.

²⁴ "Koncentration af bistandsvirksomheden", notits til Styrelsesmøde 16/12-1966, UM 45-72, 104.DAN.2-1, pk. 16

²⁵ Styrelsesmøde 01/11-1968, UM 45-72, 104.DAN.2-1, pk. 20.

²⁶ Styrelsen 1965-1968, s. 13-14 og "Koncentration af bistandsvirksomheden", notits til Styrelsesmøde 16/12-1966, UM 45-72, 104.DAN.2-1, pk. 16.

²⁷ Bladt: *Landevalg*, s. 19.

havde modtaget bistand i ringe omfang, mens nogle ikke-prioritetslande havde modtaget betydelige midler. På den baggrund anbefalede udvalget at gå bort fra begrebet 'prioritetslande', idet denne form for proklamation af visse udviklingslande let ville kunne medføre misforståelser eller forpligte Danmark til et måske uønsket engagement og gøre det vanskeligt at ophøre med at være bidragsyder til nogle lande.²⁸

I Styrelsen var der da også generel støtte til udvalgets betragtninger om både en koncentration af bistanden, men samtidig at bevare muligheden for en vis fleksibilitet i rækken af primære modtagerlande, og man ville derfor gå bort fra fremover at udpege visse lande som prioritetslande.²⁹ I slutningen af 1970 fandt der da også drøftelser sted om en fravælgelse af nogle af prioritetslandene, og i den forbindelse blev specielt Thailand, Zambia og Pakistan diskuteret blandt andet som følge af relativt høje gennemsnitsindkomster pr. indbygger.³⁰ Brugen af begrebet prioritetslande ophørte i 1971 – samme år som revisionen af 1962-loven blev vedtaget.

Efter udvælgelsen af de i alt ni prioritetslande skete der ingen udskiftninger blandt disse. Det blev dog drøftet, om der skulle ydes bistand til en række andre lande i samme periode. Eksempelvis blev det allerede i 1962-1963 i Styrelsen diskuteret, om der skulle ydes projektbistand til lande som Colombia, Ecuador og Peru i Latinamerika under henvisning til behovet for bistand i de enkelte lande samt mulighederne for det danske erhvervsliv.³¹

Da Ghana i 1968 blev valgt som niende prioritetsland, var også Nigeria blevet drøftet som mulighed på et styrelsesmøde samme år. Det fremgår ikke, hvorfor Nigeria i den forbindelse blev fravalgt, men en nærliggende forklaring kunne være Biafra-krigen i den østlige del af landet, der varede fra 1967-1970.³²

Bemærkelsesværdigt er det desuden, at selvom lande som Iran og Congo modtog betydelige bistandsmidler, blev det ikke drøftet at udpege landene som prioritetslande. En nærliggende forklaring i forhold til Congo kan være, at forvaltnings sproget i landet var fransk, hvilket stod i modsætning til prioritetslandene, der alle havde engelsk som administrationssprog.³³

Med hensyn til de deciderede kriterier for, hvorfor hvert enkelt land blev udvalgt som prioritetsland, er det mest iøjnefaldende, hvor få oplysninger, der fremkommer om dette i det tilgængelige kildemateriale. Hverken i Styrelsen eller i 1960'ernes folketingsdebatter kan der spores nogen dybere drøftelser af udvæl-

²⁸ Betænkning, s. 62 og 70 og Pedersen: *Bilateral aid*, s. 193.

²⁹ Styrelsen 1968-1971, s. 11.

³⁰ Styrelsesmøde, 30/10-1970 og 18/12-1970, UM 45-72, 104.DAN.2-1, pk. 25.

³¹ Bl.a. "Teknisk bistand til Syd-Amerika. Spørgsmålet om udvalgte områder", dokument til Styrelsesmøde 16/11-1962 og Styrelsesmøde 16/11-1962 og "Teknisk bistand til Colombia", notits til Styrelsesmøde 1/2-1963, UM 45-72, 104.DAN.2-1, pk. 3.

³² Pedersen: *Støbeskeen*, s. 145-146.

³³ *Ibid.*, s. 225.

gelsen af de enkelte lande. En række kriterier nævnes dog, men som oftest på et mere overordnet plan, hvilket Styrelsens beretning for 1965-1968 er et eksempel på. Her fremgår det, at prioritetslandene blev valgt ud fra kriterier om, at de for det første skulle have et betydeligt behov for den type bistand, som det ville være muligt for Danmark at bidrage med, ligesom deres administrative forhold og officielle sprog skulle muliggøre et ukompliceret samarbejde.³⁴ Her blev der altså lagt vægt på modtagerlandets behov, Danmarks muligheder – og sprog. Netop sidstnævnte må siges at have været en væsentlig årsag til, at der blandt prioritetslandene ikke var fransk- og specielt spansk-talende lande. Det kom til at betyde, at hele Latinamerika og store dele af Afrika blev fravalgt som relevant område for udvælgelsen af prioritetslande.

Fra det bilaterale bistandsprograms start blev det desuden konstateret, at bistandens fordeling specielt i de første år formodentlig ville blive påvirket af de kontakter, der i forvejen eksisterede i visse udviklingslande gennem samhandel, danske emigranter og private organisationer, eksempelvis Ydre Mission og Mellemfolkeligt Samvirke.³⁵ Som eksempler nævntes projekter i Thailand og Indien – og begge lande var da også senere blandt prioritetslandene.

Et decideret fattigdomskriterium fremkommer ikke eksplicit i drøftelserne, men der var i forbindelse med prioritetslandene overvejelser om, hvorvidt der skulle ydes bistand eller ej i forhold til landets indkomst pr. indbygger.

I det hele taget tyder det på, at det mest var i forbindelse med fravalg snarere end tilvalg af de enkelte lande, at de specifikke kriterier kom i fokus. Og ved udvælgelsen af lande var det snarere mere overordnede overvejelser, der blev gjort, frem for specifikke diskussioner af kriterierne for at udvalge de enkelte lande. Da man i Udenrigsministeriet i midten af 1970'erne så tilbage på landevalgsprocessen i perioden efter det bilaterale bistandsprograms ikrafttræden, lød det da også, at "der ikke kan siges at have eksisteret faste kriterier for udvælgelsen i den første tid af den danske U-landsbistand" og endvidere, at "udvælgelsen af både samarbejdslande og projekter skete på en ad hoc basis og i høj grad var resultatet af enkeltpersoners indsats eller tilfældigheder." Enkelte kriterier nævntes dog efterfølgende, blandt andet fremhævedes de forretningsmæssige forbindelser til Thailand og Iran, af hvilke førstnævnte altså var inkluderet i prioritetslandekredsen.³⁶

Med henvisning til den indledningsvist opstillede hypotese er det derfor kriterierne nummer 1, fattigdomsniveauet, 2, sprog, og 7, andre faktorer, der synes at have været dominerende i denne periode, mens også nummer 3, erhvervshensyn, synes at have spillet en rolle i udvælgelsen af enkelte af landene.

³⁴ Styrelsen 1965-1968, s. 15.

³⁵ "Principielle retningslinjer for hjælpens fordeling", notat, 21/9-1962, UM 45-72, 104.DAN.2-1, pk. 1.

³⁶ "Kriterier for ydelse af dansk faglig projektbistand", notits, UM 73-88, 104.A.1, pk. 3.

Som tidligere nævnt rejste lovrevisionsudvalget tvivl om berettigelsen af prioritetslandene, idet de ikke syntes at afspejle den faktiske fordeling af bistandsmidlerne. Meget tyder da også på, at selvom udpegelsen af prioritetslandene viser en form for systematisering af indsatsen, så projekter ikke udvalgte uden mål og med, havde denne udvælgelse reelt ikke den store betydning. Ud over, at der fortsat blev påbegyndt projekter i andre lande, ser det også ud til, at der ikke har været den store bevidsthed om, at der var udpeget nogle lande, der skulle gives særlig prioritet. Enkelte steder nævntes prioritetslandene,³⁷ men i forhold til hvor mange projekter der generelt blev diskuteret, indgik landenes status som prioritetslande ikke som et overbrugt argument for at iværksætte projekter i denne tidlige fase.³⁸

Dermed tyder meget altså på, at der ved udpegelsen af de ni prioritetslande snarere var tale om en stadfæstelse af hidtidig praksis, hvor man som prioritetslande først og fremmest udpegede de lande, der i årene forinden havde været blandt de største modtagere af de danske bistandsmidler, frem for en velovervejede beslutning om at støtte disse lande i højere grad end øvrige.³⁹ Der kan derfor sættes spørgsmålstegn ved prioritetslandenes faktiske funktion – med andre ord den reelle prioritering af prioritetslandene.

HOVEDSAMARBEJDSLÁNDE 1971-1989

I 1971 trådte den nye lov om Danmarks internationale udviklingssamarbejde i kraft, og med den ophørte brugen af prioritetslande. Den nye lov nævnte intet konkret om den fremtidige geografiske fordeling af projektbistanden, men, som det er fremgået, anbefalede lovrevisionsudvalget, at 1960'ernes koncentrationsbestræbelser blev fortsat og eventuelt forstærket. Samtidig lagde udvalget dog også op til en vis fleksibilitet i landevalget, og kredsen af primære modtagerlande behøvede derfor ikke at være den samme.⁴⁰

I Styrelsen var der grundlæggende enighed om revisionsudvalgets anbefalinger, og også her lagde man vægt på, at fleksibilitet i landevalget var det mest hensigtsmæssige. I Folketinget var der ligeledes bred opbakning til disse anbefalinger, uden at det dog konkret blev debatteret, hvilke lande der skulle udvælges som led i de fortsatte koncentrationsbestræbelser.⁴¹ Med disse udmeldinger var der dermed tale om en form for pose- og sæk-tankegang, hvor der trods koncentrationsbestræbelserne blev lagt op til, at man ikke skulle lægge sig fast på en fast kreds af primære modtagerlande.

³⁷ Eks. "Koncentration af bistandsvirksomheden", notits til Styrelsesmøde 16/12-1966, UM 45-72, 104.DAN.2-1, pk. 16.

³⁸ Bl.a. Styrelsesmøde 8/5-1970, UM 45-72, 104.DAN.2-1, pk. 24.

³⁹ Lignende betragtninger i Brunbech: *Dansk udviklingspolitik*, s. 340.

⁴⁰ Betænkning 1970, s. 62.

⁴¹ FT 1970-1971, Tillæg A, sp. 1936 og FF 1970-1971, sp. 1751 og 2979ff.

Dette kom imidlertid ikke til at holde stik. Tidligt i processen blev der indledt forhandlinger og uformelle aftaler med efterhånden særligt fire lande. Allerede i 1971 blev der taget kontakt til myndighederne i Kenya og Tanzania med tilbud om en årlig beløbsramme for de kommende fem års projektbistand, og i 1973 blev der iværksat lignende forhandlinger med Indien. Derudover var der indledt et samarbejde med Bangladesh, der forventedes at føre til en betydelig dansk bistandsindsats i landet fremover.⁴²

I Udenrigsudvalget blev Bangladesh også nævnt som en mulighed i forbindelse med de femårige beløbsrammer, men både i Styrelsen og fra Danidas side ville man ikke etablere et så langsigtet samarbejde på grund af forholdene i landets administration.⁴³ At Bangladesh således ikke var blandt hovedsamarbejdslandene i første omgang understreges desuden fra mere officielt hold af en publiceret pjece fra Danida fra 1974, hvor Kenya, Tanzania og Indien fremhævedes som de tre lande, projektbistanden var koncentreret om.⁴⁴

Det kan ikke siges med sikkerhed, hvornår de etablerede samarbejdsaftaler med de fire lande officielt blev formaliseret. I Danidas årsberetninger var det først fra 1977, de fire lande decideret blev betegnet 'hovedsamarbejdslande', hvor denne betegnelse blev fastholdt frem til 1987, fra 1986 dog som 'hovedmodtagerlande'.⁴⁵ I Styrelsen anvendtes imidlertid allerede i et dokument fra 1974 betegnelsen 'hovedsamarbejdslande', og hvad angår de enkelte lande fremgik det, at Tanzania var det første land, med hvilket der blev indgået aftale om et 'flerårigt samarbejde', mens der på det tidspunkt var aftaler på vej med Kenya og Indien.⁴⁶ I Folketinget blev Indien, Kenya og Tanzania omtalt som hovedsamarbejdslande i oktober 1975 i forbindelse med et forslag til en ændring af 1971-loven, mens Bangladesh ikke nævntes i den sammenhæng.⁴⁷

Således er det ikke umiddelbart muligt at give et præcist svar på, hvornår de fire hovedsamarbejdslande formelt blev udpeget, om end det tyder på, at Tanzania, Kenya og Indien i hvert fald fra 1974 blev opfattet som hovedsamarbejdslande, mens Bangladesh må formodes at være formelt inkluderet et eller to år senere. Under alle omstændigheder lagde man sig tidligt fast på, at størstedelen af projektbistanden skulle koncentreres om disse fire lande, hvilket er bemærkelsesværdigt set i lyset af udmeldingerne i forbindelse med 1971-loven om, at man ikke

⁴² Danida 1973/1974, s. 12 og Danida 1971/1972, s. 36.

⁴³ "Dansk bistand til Bangladesh", notits, UM 73-88, 104.DAN.2-1, pk. 34 og "Bidrag til notat til Folketingets Udenrigsudvalg: Projektbistand.", notits, UM 73-88, 104.DAN.1/8b, pk. 1.

⁴⁴ "Danmark og det internationale udviklingssamarbejde", pjece fra Danida, UM 73-88, 104.DAN.2-1, pk. 36.

⁴⁵ Danida 1974/1975, s. 18-20, Danida 1976/1977, s. 3, Danida 1977/78 og 1978, s. 1, Danida 1986, s. 3, Danida 1987, s. 62.

⁴⁶ "Notat om Danmarks statslige bistand til udviklingslandene for perioden 1. april 1974 til 31. marts 1979", UM 73-88, 104.DAN.2-1, pk. 35.

⁴⁷ FT, Tillæg A, 1975-1976, sp. 934.

nødvendigvis skulle lægge sig fast på en bestemt kreds af lande, ligesom det også kan undre, at fokus på disse fire lande blev fastholdt helt frem til 1987.⁴⁸

Selvom kredsen af hovedsamarbejdslande således forblev uændret gennem perioden, var der enkelte røster fremme om at ændre landesammensætningen. I Folketinget blev emnet debatteret flere gange, dog uden at have en fremtrædende plads i periodens generelle udviklingspolitiske debatter. Men i 1980 lød det eksempelvis fra udenrigsminister Kjeld Olesen (S), at hovedsamarbejdslandene "for øjeblikket" var de fire førnævnte, mens det i 1983 fra Venstre-udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensens side blev understreget, at kredsen af hovedmodtagerlande ikke burde tages for givet "for tid og evighed". Blandt partierne var Venstresocialisterne det parti, der mest ihærdigt satte landevalgstemaet på dagsordenen, og især var der fra partiets side utilfredshed med, at Bangladesh var et af hovedsamarbejdslandene, idet bistanden dér ifølge partiet ikke nåede den fattigste del af befolkningen.⁴⁹

Mod slutningen af perioden fandt en række debatter desuden sted om øget dansk bistand til Mellemamerika, specielt Nicaragua. Eksempelvis foreslog SF i 1987, at Nicaragua skulle medtages som hovedmodtagerland, sandsynligvis som følge af landets socialistiske styreform, mens der fra Kristeligt Folkepartis side blev fremsat ønske om generelt at inddrage Mellemamerika i kredsen af hovedmodtagerlande.⁵⁰ Der var dog ikke opbakning fra de øvrige partier, hvorfor Mellemamerika og Latinamerika som helhed forblev urepræsenteret blandt hovedmodtagerlandene.⁵¹

I Styrelsen var det ligeledes generelt småt med drøftelser om emnet, men i forbindelse med enkelte debatter i 1978 og 1979 fremkom forslag til andre hovedmodtagerlande. Her nævntes Nepal, Sri Lanka, Namibia og Uganda som mulige lande, men der var generelt ikke tale om langvarige diskussioner om sagen og trods enkelte grundigere drøftelser af de eventuelle nye lande blev der ikke konkluderet noget konkret.⁵²

Efter 1971-lovens ikrafttræden blev der ikke udarbejdet specifikke kriterier for udvælgelsen af modtagerlande, men i de efterfølgende år kom der hurtigt fokus på, at bistanden skulle ydes til de fattigste lande. I Folketinget i 1976 lød det således fra udenrigsminister K.B. Andersen (S), at "en af hovedmålsætningerne for dansk bistandspolitik er ønsket om at kanalisere bistanden til de fattigste blandt udviklingslandene", og han nævnte senere de fire hovedmodtagerlande som netop hørende til blandt denne gruppe af udviklingslande.⁵³ Fattigdomskri-

⁴⁸ Danida 1987, s. 62.

⁴⁹ FF 1980-1981, sp.1372, 1814 og 1847f og FF 1982-1983, sp. 5925.

⁵⁰ FF 1987-1988, sp. 3575ff.

⁵¹ Nicaragua kom dog med blandt programsamarbejdslandene.

⁵² Styrelsesmøde 8/6 1978, UM 73-88, 104.DAN.2-1, pk. 53 samt eks. Styrelsesmøde 21/3, 25/4 og 14/11 1979, UM 73-88, 104.DAN.2-1, pk. 54.

⁵³ FF 1975-1976, sp. 8700ff.

teriet blev efterfølgende fremhævet en række gange i periodens bistandsdebatter og spillede som nævnt også en rolle i debatterne om ændringen af sammensætningen af hovedmodtagerlandene. Forslagene til nye lande bundede som oftest i en kritik af, at de valgte lande ikke levede op til fattigdomskriteriet. Disse debatter afspejler derfor, at der fra et bredt politisk spektrum blev lagt vægt på, at fattigdomskriteriet var afgørende i forbindelse med landevalg, mens uenigheden bestod i, hvordan det bedst blev efterlevet.

Også fra Danidas og Udenrigsministeriets side blev fattigdomskriteriet fremhævet, hvor det blev pointeret, at hovedmodtagerlandene hørte til blandt verdens fattigste.⁵⁴ Således blev fattigdomsorienteringen stærkt betonet fra en række sider, og det blev da også afspejlet i valget af modtagerlande, idet alle de fire hovedmodtagerlande var blandt verdens fattigste lande.

Sprog var som ved 1960'ernes prioritetslande imidlertid stadig en faktor, og fra Danidas side blev det således fremhævet, at de valgte samarbejdslande alle havde engelsk som deres andet sprog, hvilket må betegnes som en indirekte bekræftelse af, at fransk- og spansk-talende lande fortsat ikke blev prioriteret.⁵⁵ I Folketinget var sprog som landevalgskriterium ikke noget hyppigt drøftet emne, men i 1976 lød der dog kritik fra Kristeligt Folkeparti af, at de fransk-talende lande var blevet forbigået, da fattigdomskriteriet burde prioriteres over sprogproblemer. Beslutningen om at koncentrere indsatsen om lande med engelsk som administrationssprog blev dog forsvaret af Venstre med eksempler på forsøg med en bistandsindsats i eksempelvis Zaïre, der havde medført store sprogvanskeligheder, ligesom sproglige grunde blev fremhævet som årsagen til, at bistand til Latinamerika måtte opgives.⁵⁶

Udvælgelsen af de fire hovedsamarbejdslande blev typisk drøftet under ét – dog enkelte gange som tidligere nævnt med særskilt fokus på Bangladesh. Om udvælgelsen af specifikt Kenya og Tanzania lød det dog, at Kenya blev overvejet som følge af landets politiske stabilitet og den relativt godt fungerende administration samtidig med, at landet i forvejen hørte til de store modtagere af dansk bistand. Om Tanzania lød begrundelsen, at landet var en af de første modtagere af dansk bistand og gennem mange år den største modtager af projektbistand samtidig med, at det langsigtede samarbejde, der var indledt i 1971, hidtil var forløbet problemfrit, hvorfor en formalisering af denne indsats syntes naturlig.⁵⁷

Bemærkelsesværdigt er det, at fattigdomskriteriet ikke i denne forbindelse fremhævedes som en af årsagerne til, at de to lande skulle vælges, men at det derimod var de historiske faktorer og landenes administrative formåen, der fokuse-

⁵⁴ Eks. Danida 1975/1976, s. 50 og Danida 1980, s. 51; "Danmarks bistandssamarbejde med udviklingslandene", notat, 29/3 1977, UM 73-88, 104.A.1, pk. 4.

⁵⁵ Eks. Danida 1974/1975, s. 48.

⁵⁶ FF 1975-1976, sp. 8717ff.

⁵⁷ Baggrundspapirer: "Kenya" og "Tanzania", november 1973, UM 73-88, 104.DAN.2-1, pk. 34.

redes på. En forklaring kan dog være, at fattigdomskriteriet blev opfattet som så selvfølgeligt, at det ikke blev fremhævet eksplicit.

Ydermere var tre af de fire hovedmodtagerlande – Tanzania, Kenya og Indien – alle med blandt 1960'ernes prioritetslande og hørte til blandt de beløbsmæssigt største modtagere, hvorfor det må have været oplagt at inkludere disse i kredsen af hovedmodtagerlande. Også udvælgelsen af Bangladesh kan på sin vis ses som en videreførelse af hidtidig praksis, idet landet før sin selvstændighed i 1971 hed Østpakistan, og netop Pakistan var også at finde blandt prioritetslandene.

Endelig kan man fastslå, at de fire lande politisk kan opfattes som centrale repræsentanter for henholdsvis Afrika og Asien, hvorfor der kan have været et element af udenrigspolitisk vigtighed og prioritering for Danmark i valget af disse, selvom dette ikke fremgår eksplicit af kildematerialet.

I forhold til den indledningsvis opstillede hypotese kan det derfor konstateres, at det først og fremmest var kriterium nummer 1, fattigdomsniveauet, der blev vægtet højest, mens nummer 2, sprog, og 7, andre faktorer – specielt de historiske, også spillede en rolle ved udvælgelsen af hovedsamarbejdslandene i perioden 1971-1989. Indirekte kan det udenrigspolitiske kriterium, nummer 5, også medtages.

PROGRAMSAMARBEJDSLANGE 1989-2001

Danidas nye handlingsplan i 1988 medførte en række ændringer i den danske udviklingspolitik – især på landevalgsområdet. Selvom perioden op til den nye handlingsplan som nævnt var karakteriseret ved et fokus på de samme fire hovedsamarbejdslande, var den bilaterale bistand i årene 1984-1986 fordelt på i alt 66 lande.⁵⁸ Skønt godt halvdelen af den bilaterale bistand i 1985 var koncentreret på hovedsamarbejdslandene,⁵⁹ var den resterende del af den bilaterale bistand således spredt over et påfaldende stort antal lande. Fra Danida selv lød det da også, at der i årene op til handlingsplanen var sket en opblødning mellem hovedmodtagerlandene og de øvrige lande, hvorfor bistanden ikke længere i samme grad var koncentreret på de fire lande. Handlingsplanen i 1988 anbefalede derfor en vis geografisk koncentration af bistanden, både af effektivitets- og erhvervs-hensyn.⁶⁰

Der skulle således nu udpeges 20-24 såkaldte programsamarbejdslande som afløser for de hidtidige fire hovedmodtagerlande, og på sin vis kan der dermed argumenteres for, at der skete en spredning frem for en koncentration.⁶¹ Intentionen var imidlertid, at al projektbistand nu skulle koncentreres om de udvalgte samarbejdslande, hvorfor der i forhold til en reduktion i antallet af samarbejds-

⁵⁸ SP 1988, s. 4.

⁵⁹ Bladt: *Landevalg*, s. 19.

⁶⁰ Danida 1988, s. 55-56; Danida 1987, s. 62 og SP 1988, s. 4-5.

⁶¹ Degnbol-Martinussen og Engberg-Pedersen: *Udvikling eller afvikling*, s. 134.

lande fra de i alt 66 var tale om koncentrationsbestræbelser. Bevillingsmæssigt slog denne koncentration dog først for alvor igennem omkring år 2000, hvor ca. 85 % af projektbistanden blev kanaliseret til de udvalgte programsamarbejdslande.⁶²

Forud for udvælgelsen af de nye samarbejdslande blev der i handlingsplanen opstillet en liste over 15 'sikre' lande samt 11 mulige samarbejdslande. Blandt de 15 sikre lande var de fire tidligere hovedmodtagerlande samt en række øvrige lande i Afrika og Asien, mens der blandt de mulige samarbejdslande ud over afrikanske og asiatiske lande også var medtaget lande i Mellemamerika.⁶³ Bemærkelsesværdigt ved denne liste er blandt andet, at der overhovedet blev udformet en sådan, idet det signalerer en langt grundigere udvælgelsesproces, end tilfældet var det ved prioritets- og hovedmodtagerlandene. Og ydermere, at alle de tidligere hovedmodtagerlande var med blandt de sikre lande, mens alle prioritetslandene, bortset fra Pakistan, også var repræsenteret, enten på den sikre liste eller som muligt samarbejdsland. Listen over de sikre lande blev imidlertid ikke fuldstændigt effektueret, ligesom der også blev udvalgt lande, der ikke optrådte på de nævnte lister.

Udvælgelsen af de nye lande foregik ad flere omgange, hovedsageligt mellem 1989 og 1995, idet der herefter kun forekom fravalg. Ved den første udvælgelsesrunde i 1989 blev 12 lande udpeget: Tanzania, Indien, Bangladesh, Kenya, Zimbabwe, Mozambique, Uganda, Bhutan, Egypten, Ghana, Nepal og Thailand.⁶⁴ I 1992 blev Benin og Zambia føjet til, fra 1993 desuden Eritrea, Burkina Faso, Nicaragua og Vietnam, i 1994 blev Niger, Etiopien og Bolivia udpeget, og i 1995 afsluttedes landevalgsprocessen med Malawi som det sidste land. I 1994 og 1995 var henholdsvis Thailand og Etiopien imidlertid blevet fravalgt igen, så antallet af programsamarbejdslande endte på i alt 20. Dette antal og disse lande blev bibeholdt frem til 2000, hvor Indien og Niger gled ud, og antallet af programsamarbejdslande var således 18 i 2001.⁶⁵

Specielt efter første udvælgelsesrunde var forslagene til andre modtagerlande end de valgte mange. I Folketinget blev eksempelvis Namibia især nævnt som nyt samarbejdsland af både midter- og venstrefløjspartier, mens også Bolivia, Vietnam, Uganda, Nepal, Mongoliet og Benin blev bragt på banen.⁶⁶ Flere af disse lande blev som vist senere udpeget som programsamarbejdslande.

Hvor 1960'ernes prioritetslande og hovedmodtagerlandene i 1970'erne og 1980'erne blev udvalgt uden henvisning til officielt opstillede kriterier, forholdt det sig markant anderledes med programsamarbejdslandene. Forud for udvæl-

⁶² Bladt: *Landevalg*, s. 19.

⁶³ SP 1988, s. 11.

⁶⁴ Danida 1989, s. 62.

⁶⁵ Danida 1993, Danida 1994, Danida 1995, alle s. 3 og Danida 2000, s. 76-77.

⁶⁶ FF 1990-1991, eks. sp. 1898ff og 1931ff og FF 1991-1992, sp. 6726f.

gelsen udarbejdede Folketingets Udenrigsudvalg en liste på i alt syv forskellige kriterier, som landevalgene skulle foretages ud fra. Fattigdomsorienteringen blev fremhævet som det overordnede princip, hvilket konkret blev udmøntet i en beslutning om, at valget af de nye samarbejdslande skulle koncentreres om lande med en BNI pr. indbygger, der i 1990 blev fastsat til under 1560 US dollars.⁶⁷

Listen af kriterier så ud som følger:⁶⁸

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

Ud over det særlige i, at der for første gang blev udfærdiget en decideret kriterieliste, er det værd at hæfte sig ved, at faktorer som bæredygtig udvikling, menneskerettigheder, kvindeaspekter og hensynet til dansk erhvervsliv blev angivet eksplicit blandt kriterierne. For de første tre faktorerers vedkommende var der tale om relativt nye fokusområder, som med kriterielisten blev ophøjet til en fuldt integreret del af den danske udviklingspolitik, mens erhvervshensynet, der også havde været en faktor ved landevalgene før 1989, som noget nyt nu officielt blev angivet som en faktor, der skulle tages med i betragtning – dog med det vigtige

⁶⁷ Danida 1990, s. 26.

⁶⁸ FT 1988-1989, Tillæg B, sp. 1978f. Kriterielisten blev første gang trykt i Danidas årsberetning for 1990 og figurerede i alle årsberetninger frem til og med 2007.

forbehold, at de øvrige kriterier skulle tilgodeses først, sandsynligvis for at imødegå kritik af inddragelsen af dette kriterium. Derudover er det værd at bemærke, at de fleste af listens punkter drejer sig om "muligheden" for at implementere de forskellige kriterier, og med denne bløde formulering trak kriterierne trods deres forskellighed derfor i samme retning.

I forhold til de konkrete landevalg kan det overordnet konstateres, at fattigdomsorienteringen som det primære kriterium blev fastholdt, idet samtlige programsamarbejdslande havde en BNI under den fastsatte grænse. I andre sammenhænge var det hensynet til det danske erhvervsliv, der blev fremhævet, hvilket var tilfældet med udpegelsen af Vietnam i 1993 og en beslutning i 1995 om i første omgang at fastholde bistanden til Indien trods en forudgående beslutning om det modsatte.⁶⁹

Kriteriet om, at valget skulle foretages på grundlag af Danidas hidtidige erfaringer fra udviklingssamarbejdet må også være blevet vægtet højt, specielt i forbindelse med udnævnelsen af de 12 første lande. Blandt disse figurerede således alle de fire tidligere hovedmodtagerlande, ligesom lande som Uganda og Ghana hørte blandt 1960'ernes prioritetslande.

Med hensyn til de nye kriterier blev der efterfølgende mest debat om erhvervshensyn og menneskerettigheder i forbindelse med de konkrete landevalg – og især med hensyn til, hvordan disse kunne inkorporeres i samspil med den traditionelle fattigdomsorientering.

Selvom hensynet til erhvervsinteresser ikke var et decideret nyt kriterium, blev det i forbindelse med landevalgene genstand for stor debat, blandt andet i Folketinget, hvor størstedelen af kritikken fra især SF var vendt mod valget af Thailand og Egypten som programsamarbejdslande.⁷⁰ Imidlertid blev der internt i Danida forud for handlingsplanen ikke lagt skjul på, at der af hensyn til erhvervslivet var overvejelser om at inddrage lande, der ikke hørte til blandt de fattigste. Således blev det som præmis for udarbejdelsen af handlingsplanen foreslået, "at det i landevalget sikres, at såvel de nuværende fattige lande [...] som mindre fattige og kommercielt interessante lande som f.eks. Filippinerne og Thailand kommer til at indgå."⁷¹ Her fremgår det således eksplicit, at man i tilfældene Thailand og Filippinerne prioriterede erhvervsinteresser højere end fattigdomsorienteringen.

Menneskerettigheder kom i fokus over for fattigdomshensynet i forbindelse med eksempelvis Etiopien, der efter at være blevet valgt som programsamar-

⁶⁹ *Ritzaus Bureau*: "Vietnam" 3.11.1993 og *Politiken*: "Indien" 7.3.1995. I 2000 blev Indien fra- valgt som programsamarbejdsland pga. landets atom- og forsvarspolitik, og det statslige udviklingssamarbejde med Indien stoppede helt ved udgangen af 2005, efter at landet selv tilkendegav, at det ikke længere ønskede bistand fra mindre lande som Danmark. (*Kristeligt Dagblad*: "Indien" 13.2.2004).

⁷⁰ Eks. FF 1989-1990, sp. 7333ff og 7364ff.

⁷¹ "Bistandens geografiske fordeling", notits til udenrigsministeren, 15/2 1988, UM 73-88, 104.DAN.4/59, pk. 2

bejdsland i 1994 allerede året efter blev fravalgt igen, blandt andet med henvisning til manglende overholdelse af menneskerettigheder.⁷²

Af faktorer, der ikke eksplicit optræder på Udenrigsudvalgets liste, kan et overordnet udenrigspolitisk kriterium spores, når der ses på landefordelingen generelt. I modsætning til prioritets- og hovedmodtagerlandene blev alle tre udviklingskontinenter nu repræsenteret blandt programsamarbejdslandene. Dette kan afspejle et mere overordnet udenrigspolitisk ønske om at være 'til stede' i størstedelen af verden, hvilket understøttes ved at se på drøftelserne internt i Danida forud for handlingsplanen, hvor det lød, at en bred geografisk spredning af bistanden principielt ville give de bedste muligheder for at styrke Danmarks internationale prestige.⁷³ Hvordan Danmarks prestige på den måde kunne styrkes, og hvad formålet med dette var, blev dog ikke nærmere præciseret.

I forlængelse heraf og med de tidligere landevalg i erindring er det desuden bemærkelsesværdigt, at sprog ikke indgår som faktor i kriterielisten. Det skyldes formentlig dels, at de personalemæssige ressourcer i Danida åbnede for muligheden af et mere langsigtet samarbejde også med ikke-engelsksprogede lande og kan ligeledes være et tegn på en opprioritering af det førnævnte udenrigspolitiske aspekt.

I relation til den tidligere opstillede hypotese kan det derfor konstateres, at det for perioden 1989-2001's vedkommende først og fremmest var nummer 1, fattigdomsniveauet, 3, erhvervsinteresser, 5, udenrigspolitiske overvejelser og 7, andre faktorer, der gjorde sig gældende, mens også nummer 6, demokrati og menneskerettigheder, spillede en rolle.

PROGRAMSAMARBEJDSLANGE 2001-2010

Med regeringsskiftet i 2001 blev princippet om en koncentration af projektbistanden på en række programsamarbejdslande fastholdt, men bevillingsnedsættelserne fik konsekvenser i forhold til antallet. Ved indgangen til perioden var der udnævnt 18 programsamarbejdslande, men i 2002 ophørte samarbejdet med Eritrea, Malawi og Zimbabwe, mens Mali i 2006 blev føjet til listen. Frem mod 2009 blev bistanden til Egypten udfaset, så antallet af programsamarbejdslande endte på 15 i 2010.⁷⁴

Med hensyn til kriterierne for til- og fravalg af programsamarbejdslandene blev der fortsat lagt vægt på fattigdomsorienteringen som det overordnede princip og herudover Udenrigsudvalgets liste fra 1989.⁷⁵ Konkret kom det til udtryk i forbindelse med udvælgelsen af Mali i 2006, hvor der blev lagt vægt på, at det var

⁷² *Politiken*: "Jurister" 4.9.1994 og *Ritzaus Bureau*: "Etiopien" 8.6.1995.

⁷³ "Forslag til alternative strategier vedr. den geografiske fordeling af Danmarks bilaterale bistand.", udateret, UM 73-88, 104.DAN.4/59, pk. 2.

⁷⁴ Danida 2006, s. 96; Grøndahl: *Mission*, s. 35; Bach: *Foregangslandet*, s. 431; Danida 2009-2013, s. 4, Udenrigsudvalget 2008a; Danida 2007, s. 37.

⁷⁵ Eks. Danida 2003, s. 27 og Danida 2007, s. 186.

et af verdens fattigste lande, men også, at landet havde et velfungerende demokrati og havde vist vilje til bekæmpelse af korruption. Fattigdomsorienteringen kom også til udtryk ved fravalg af visse lande, hvor forslaget om udfasning af Bhutan og beslutningen om fravalget af Egypten og Vietnam bundede i, at landene efterhånden var blevet for velstående til at modtage bistand.⁷⁶

Selvom fattigdomsorienteringen således fortsat stod stærkt, var der dog overordnet større fokus på andre kriterier, specielt faktorer som menneskerettigheder, demokrati og korruption. Det var dog især ved fravalg af lande, at disse faktorer kom i fokus, hvilket betød fravalg af Eritrea og Malawi, mens Etiopien faldt fra som kandidat, da et nyt programsamarbejdsland skulle udpeges i 2006.⁷⁷ Disse faktorer blev dermed i visse tilfælde på det nærmeste sidestillet med fattigdomsorienteringen.

Opprioriteringen af faktorer som menneskerettigheder, demokrati og korruption afspejler samlet et øget fokus på såkaldt 'god regeringsførelse'. Der kan argumenteres for, at 'god regeringsførelse' kom til at stå som meget afgørende landevalgsfaktor efter regeringsskiftet i 2001,⁷⁸ faktisk som konkurrerende faktor i forhold til fattigdomsbekæmpelsen. Det var således ikke længere nok at være et fattigt land - man skulle også opføre sig ordentligt, det vil sige underlægge sig flere krav for at modtage dansk bistand.

Dette øgede fokus på 'god regeringsførelse' og menneskerettigheder/demokrati kan ydermere ses som en sammenkobling med udenrigspolitikken, hvor brud på menneskerettigheder og basale demokratiske principper ikke længere blev anset for at være en rent national sag, men hele det internationale samfunds. Disse tanker var fremsat allerede i løbet af 1990'erne, men det var for alvor efter 2001, at dette øgede fokus på menneskerettigheder og demokrati kunne ses som en sammenkobling med statsminister Anders Fogh Rasmussens værdipolitiske udenrigspolitik.⁷⁹

På det sikkerhedspolitiske område kan der ligeledes argumenteres for, at der skete en sammenkobling med udviklingspolitikken efter 2001. Regeringsskiftet fandt sted få måneder efter terrorangrebene i USA 11. september 2001, der efterfølgende fik betydning i forhold til udviklingspolitikken i den forstand, at sikkerhedspolitikken og kampen mod terror nu fik en større plads i forbindelse hermed.⁸⁰ Som landevalgskriterium fik sikkerhedspolitikken imidlertid ikke nævneværdig betydning i forhold til programsamarbejdslandene, men rent bevillingsmæssigt kom et land som Afghanistan til at spille en noget større rolle, idet bistanden hertil efterhånden kom op på en størrelse, der oversteg flere af

⁷⁶ *Berlingske Tidende*: "Mali" 10.1.2006; Udenrigsudvalget 2008b; *Kristeligt Dagblad*: "Egypten" 4.8.2003; Danida 2009-2013, s. 4; Danida 2007, s. 118.

⁷⁷ FF 2001-2002 (2. samling), s. 3506; Udenrigsudvalget 2007 og § 20-spørgsmål, FT 2005-06.

⁷⁸ Danida-GR 2009 samt Bernt Hansen: *Partnership*, s. 117.

⁷⁹ Petersen: *Hinsides*, s. 347, 350 og 354-355.

⁸⁰ Bach: *Foregangslandet*, s. 420-421.

programsamarbejdslandene.⁸¹ At der skulle være en sammenkobling mellem bekæmpelse af terror og udviklingsbistand blev dog direkte afvist af Anders Fogh Rasmussen i 2001, hvor han i Folketinget argumenterede for, at hvis der skulle være en sådan sammenhæng, ville en række arabiske lande være programsamarbejdslande, hvilket ikke var tilfældet.⁸² På sin vis er der her tale om et 'ikke-argument', idet en sammenkobling mellem terrorbekæmpelse og udviklingsbistand godt kunne finde sted, selvom det ikke gjaldt udvælgelsen af programsamarbejdslande. De følgende år blev der da også kanaliseret midler til netop lande som Afghanistan, og ligeledes til Irak og Pakistan, der også må siges at være centrale i kampen mod terror. Ydermere lød det fra Udenrigsministeriet i 2005, at man netop var begyndt at samtænke kampen mod underudvikling og fattigdom og krigen mod terrorisme, og sammenholdt med, at der i løbet af årtiet skete en generel opprioritering af det sikkerhedspolitiske element i udviklingspolitikken, må der sammenlignet med statsministerens udtalelse i 2001 siges at være sket et skred i retning af en anerkendelse af netop denne sammenkobling.⁸³

Ud over ovennævnte faktorer kan endnu en ændring spores i perioden efter 2001. Skønt den geografiske landefordeling blev opretholdt i den forstand, at alle tre udviklingskontinenter fortsat var repræsenterede i kredsen af programsamarbejdslande, skete der et skred mod øget fokus på Afrika. I 2007 lød det således i Danidas årsberetning, at regeringens målsætning nu var, at 2/3 af Danmarks bilaterale bistand på længere sigt skulle gå til Afrika.⁸⁴

Med henvisning til den opstillede hypotese kan det derfor konkluderes, at der i perioden først og fremmest blev lagt vægt på kriterierne 1, fattigdomsniveauet, og 6, demokrati og menneskerettigheder, mens en faktor som korruption synes at have fået stigende betydning i forbindelse med nedskæringer og fravalg af modtagerlande. Ydermere kan kriterium nummer 5, udenrigspolitiske overvejelser, også spores.

Uden for kredsen af programsamarbejdslande ses der endvidere en udvikling, hvor sikkerhedspolitiske hensyn spiller en stigende rolle for tildeling af midler, som tilfældet Afghanistan viser.

KRITERIER OG LANDEVALG I FORHOLD TIL DEN GENERELLE UDVIKLINGSPOLITIK

I de foregående fire afsnit er den geografiske fordeling af den danske udviklingsbistand fra 1962 til 2010 og kriterierne herfor blevet behandlet. Med udgangspunkt i den opstillede hypotese er spørgsmålet nu, hvordan valget af primære

⁸¹ Udenrigsudvalget 2006 samt Danida 2009-2013, s. 4.

⁸² FF 2001-2002 (2. samling), s. 210f.

⁸³ *Berlingske Tidende*: "Terror" 12.1.2010; Danida 2007, s. 61 samt Møller Rasmussen: *Securitization*, s. 29-31 og 68.

⁸⁴ Danida 2007, s. 37.

modtagerlande har afspejlet de generelle kendetegn for den danske udviklingspolitik.

Overordnet kan det konstateres, at ikke alle hypotesens kriterier har spillet en lige stor rolle, at vægtningen af de enkelte kriterier har vekslet fra periode til periode, ligesom flere andre kriterier kan udpeges.

I oversigtsform – og på forenklet vis – kan de i analysen identificerede kriterier stilles således op, fordelt på de fire gennemgåede perioder:

Tabel 2

1962-1971	1971-1989	1989-2001	2001-2010
1. Fattigdoms-niveau	1. Fattigdoms-niveau	1. Fattigdoms-niveau	1. Fattigdoms-niveau
2. Sprog	2. Sprog	3. Erhvervs-interesser	5. Udenrigs-politiske Overvejelser
3. Erhvervs-interesser	(5. Udenrigs-politiske overvejelser)	5. Udenrigs-politiske Overvejelser	6. Demokrati og menneske-rettigheder
7. Andre faktorer	7. Andre faktorer	7. Andre faktorer	

Ved første øjekast er det mest bemærkelsesværdige, at ikke blot ét, men en række kriterier har spillet ind ved landevalgene i alle perioderne. Dette lagde hypotesen som helhed også op til, hvorfor den i denne henseende må siges at holde stik.

Dernæst er det værd at bemærke, at hypotesens 1. kriterium – fattigdomsniveauet – som den eneste faktor er gennemgående for alle perioder. Der er dog ikke tale om samme vægtning i de enkelte perioder. Specielt efter 2001 kan det diskuteres, om fattigdomsorienteringen vedblev at stå så stærkt som i de hidtidige perioder, da der blev lagt stigende vægt på et kriterium som demokrati og menneskerettigheder, hvilket afspejler et større fokus på krav til modtagerlandet. I visse tilfælde synes dette at have overtrumpet fattigdomsorienteringen – eller i hvert fald indgået som en konkurrerende faktor – hvorfor der efter 2001 ikke var samme høje grad af fokus på fattigdomsorienteringen sammenlignet med tidligere. Der kan dog også argumenteres for, at demokrati og menneskerettigheder sammen med anti-korruption er en del af fattigdomsbekæmpelsen, da disse faktorer under begrebet 'god regeringsførelse' anses for at fremme økonomisk og social udvikling.

Bemærkelsesværdigt er det desuden, at fattigdom specielt i de første perioder fremstod som så selvsagt et kriterium, at der ikke var nogen nærmere problematisering af, hvordan fattigdomsbekæmpelsen mere konkret skulle komme til udtryk.

En faktor som sprog spillede en rolle først og fremmest i de tidlige perioder, mens det i forhold til erhvervshensyn som kriterium er bemærkelsesværdigt, at betydningen af denne faktor har vekslet fra periode til periode. Ved valget af prioritetslande i den første periode blev dette kriterium fremhævet som faktor ved enkelte af landevalgene, mens det ikke på samme måde fremgik ved udvælgelsen af hovedmodtagerlandene. Med udvælgelsen af programsamarbejdslandene i 1989 blev erhvervshensyn indskrevet direkte blandt de officielle kriterier, om end under hensyntagen til de øvrige kriteriers opfyldelse. Hermed skete en officiel legitimering af dette kriterium, skønt det som nævnt også havde spillet en rolle ved de tidligere landevalg. Efter 1989 kan der da også ved udvælgelsen af visse af programsamarbejdslandene spores en vis skelen til erhvervsinteresser, mens hensynet til erhvervslivet synes at være blevet mindre efter 2001. Dette skal dog ses i lyset af, at den danske bistand generelt i højere grad er blevet bilateralt baseret – et krav, erhvervslivet længe havde kæmpet for.⁸⁵

De udenrigspolitiske overvejelser fremgår ikke eksplicit gennem nogen af perioderne, men kan implicit tolkes til at have været repræsenteret fra 1971 og frem, specielt ved udvælgelsen af programsamarbejdslandene fra 1989 og de følgende år. I denne periode blev de primære modtagerlande for første gang fordelt på alle tre udviklingskontinenter, hvorved Danmarks repræsentation i en større del af verden og dermed muligheden for at 'vise flaget' blev øget. Koncentrationen af bistanden på Afrika og nedskæringen i antallet af programsamarbejdslande i perioden efter 2001 kunne tyde på en begyndende nedtoning af det udenrigspolitiske aspekt. Imidlertid kan netop det øgede fokus på Afrika som indsatsregion implicit være udtryk for udenrigspolitiske overvejelser, hvis det ses i lyset af en international trend, idet en række vestlige donorlande har opprioriteret indsatsen i Afrika som følge af Kinas øgede engagement på kontinentet. Ydermere kan de udenrigspolitiske overvejelser også tolkes til at have spillet en rolle, hvis det øgede fokus på demokrati og menneskerettigheder især efter 2001 ses som en del af VK-regeringens værdipolitiske udenrigspolitik.⁸⁶

Hypotesens syvende kriterium, andre faktorer, der primært skal forstås som historiske faktorer, personlige kontakter og deciderede tilfældigheder, spillede først og fremmest en rolle i de tidligere perioder. Nedtoningen af dette kriterium afspejler dermed, at der kan efter 1989 i almindelighed, og efter 2001 i særdeleshed, kan spores en endnu højere grad af bevidst prioritering af, hvorfor et land skulle vælges som programsamarbejdsland.

Ikke alle hypotesens kriterier har kunnet genfindes i landevalgsanalysen. Det fjerde kriterium, sikkerhedspolitiske overvejelser, fremstår ikke som en faktor, der har spillet en afgørende rolle ved udpegelsen af de primære modtagerlande. Hverken forstået som et led i Den Kolde Krig eller senere i forbindelse med ter-

⁸⁵ Borring Olesen og Pedersen: *Angels*, s. 886-887.

⁸⁶ Møller Rasmussen: *Securitization*, s. 37-39.

ror-aspektet. Her er det dog vigtigt at understrege, at fokus i denne artikel er på de primære modtagerlande, hvorfor det sikkerhedspolitiske aspekt i forbindelse med udvælgelsen af øvrige modtagerlande ikke er behandlet dybdegående, ligesom det ikke kan afvises, at eksempelvis koldkrigsaspektet også har spillet ind eksempelvis ved fravælgelsen af primære modtagerlande i Latinamerika for ikke at gå USA i bedene, selvom dette ikke fremgår eksplicit af kildematerialet.

Ud over de i hypotesen opstillede kriterier kan korruption identificeres som en faktor, der har spillet en rolle specielt ved fravalg af flere primære modtagerlande, i særdeleshed i perioden efter 2001.

For perioderne efter 1989, og især efter 2001, er det desuden bemærkelsesværdigt, hvor få kriterier, der synes at have spillet ind ved udvælgelsen af de primære modtagerlande, når den af Udenrigsudvalget udfærdigede kriterieliste tages in mente. Meget tyder på, at ikke alle af disse syv opstillede kriterier blev taget i betragtning. Eksempelvis har analysen ikke kunnet spore, at faktorer som bæredygtig udvikling og kvinders rolle i udviklingsprocessen har spillet nogen stor rolle i forbindelse med selve valget af modtagerland. Disse faktorer er i flere tilfælde efterfølgende blevet søgt inkorporeret i bistandsprogrammerne for de enkelte lande, men på det overordnede landevalgsniveau synes de ikke at have spillet ind. Her kan det dog bemærkes, at netop disse problemstillinger er aktuelle i snart sagt alle udviklingslande, og at de måske derfor ikke er blevet fremhævet ved landevalgsdiskussionerne.

At langt fra alle de fastsatte kriterier har spillet en rolle i landevalgsdiskussionerne skal også ses i lyset af, at selve fastsættelsen af kriterier kan ses som en måde at tilfredsstille bistandsinteresserede og skeptikere på hjemmefronten på, hvilket kan forklare, hvorfor nogle af kriterierne i praksis har haft mindre betydning.

Ydermere skal det tilføjes, at den skematiske opstilling af analysens resultater ikke skal ses som et billede på en tilsvarende orden og klarhed i landevalgsprocessen, ligesom opstillingen ikke tager højde for alle faktorer. Eksempelvis var der i tilfældet Tanzania ud over de allerede nævnte kriterier også tale om, at dette land hørte til blandt mange andre donorlandes valg, hvilket gjorde det let for Danmark også at vælge dette land. Derudover skal det ikke undervurderes, at Danmark var meget ivrig efter at komme af med sin bistand, og netop Tanzania viste en entusiasme over for at modtage hjælp, hvilket ydermere gjorde valget særdeles konformt. Denne form for pragmatisme og konvenienshensyn kan derfor tilføjes de her skitserede kriterier.

Den danske udviklingspolitik har – overordnet set – været karakteriseret ved først og fremmest at have fattigdomsbekæmpelse som et bærende princip. Med tiden er flere motiver blevet tilføjet, såsom menneskerettigheder, demokrati, miljø og kvinders placering i udviklingsprocessen. Fattigdomsorienteringen er dog blevet fremhævet som det grundlæggende element, og i første omgang er det derfor oplagt at se Danmarks valg af primære modtagerlande i relation hertil.

Når valget af primære modtagerlande betragtes overordnet set, kan det konstateres, at der dels rent argumentationsmæssigt men også i forhold til de konkrete landevalg er tale om en høj grad af fattigdomsorientering. Selvom en række andre kriterier har gjort sig gældende, har langt de fleste af Danmarks primære modtagerlande hørt til gruppen af verdens fattigste lande, hvorfor landevalget på det punkt må siges langt hen ad vejen at stemme overens med den overordnede målsætning i udviklingspolitikken. Omvendt betyder anvendelsen af en række andre kriterier, at ikke alle lande har været blandt verdens fattigste. Inddragelsen af en række mindre fattige lande afspejler således dels et hensyn til blandt andet erhvervslivet og dels mere generelt, at der har været tale om forskellige grader af fattigdom, hvorfor fattigdomsorienteringen ikke har været anvendt som den eneste faktor hverken i landevalget eller i udviklingspolitikken generelt.

I forlængelse heraf er det dog bemærkelsesværdigt, at de nye motiver, såsom miljø og fokus på kvinder, ikke synes at have spillet en rolle i forhold til landevalgene på det overordnede niveau, og her følger landevalgene således ikke tendensen i den generelle udviklingspolitik. Omvendt forholder det sig dog med menneskerettigheder og demokrati, som både har spillet en rolle i forhold til deciderede fravalg af modtagerlande og nedskæringer i bistanden til enkelte lande.

Generelt kan det dermed konstateres, at det for både den generelle udviklingspolitik og for landevalgspolitikken har været karakteristisk, at en række motiver og faktorer har gjort sig gældende, selvom fattigdomsorienteringen har været fremhævet som det primære princip.

I forhold til udviklingen i kriterierne bag landevalgene sammenlignet med den generelle tendens i udviklingspolitikken er det især med hensyn til fattigdomsorienteringen bemærkelsesværdigt, at den ikke fra starten blev dyrket på samme måde som senere. Selvom fattigdom blev nævnt som kriterium i forbindelse med udnævnelsen af prioritetslandene, blev det først for alvor fremhævet som hovedargument ved valget af hovedmodtagerlandene i 1970'erne og 1980'erne. En nærliggende årsag hertil kan være, at det først var med 1971-loven, at en egentlig målsætning – bekæmpelse af fattigdom – blev skrevet ind i den udviklingspolitiske lovgivning, ligesom en forklaring kan findes i et lidt bredere perspektiv, idet fokus i den generelle udviklingspolitik, også internationalt, i 1970'erne var på fattigdom, hvorfor dyrkelsen af fattigdomskriteriet kan ses som en følge heraf. Derudover kan det indvendes, at alle udviklingslande i begyndelsen blev opfattet som fattige, og at erkendelsen af, at der var tale om grader af fattigdom først kom efterfølgende, ligesom forståelsen af, at 1960'ernes opfattelse af, at økonomisk vækst automatisk ville føre til fattigdomsreduktion, ikke fungerede på kort sigt, sandsynligvis også har spillet ind.

Derudover kan der drages paralleller mellem den tidligere konstaterede øgede politisering i landevalgene, specielt efter 2001, og tendensen i udviklingspolitikken generelt, hvor der med tiden er kommet stigende fokus på andre aspekter end de rent udviklingsmæssige, såsom krav til modtagerlandene og hensynet til Danmarks egeninteresser.

AFSLUTNING

Betragtes Danmarks valg af primære modtagerlande i forhold til den generelle udviklingspolitik, kan der således konstateres en høj grad af overensstemmelse mellem de overordnede mål for udviklingspolitikken og valget af modtagerlande, der for langt størstedelens vedkommende hørte til blandt verdens fattigste.

I forskningslitteraturen fremhæves ydermere en række faktorer som drivkræfter bag den generelle danske udviklingspolitik, og i et større perspektiv er det derfor interessant også at se landevalgene i relation hertil. Overordnet kan der peges på følgende hovedimpulser for at give bistand: En udenrigspolitisk, herunder sikkerhedspolitisk, en altruistisk og en økonomisk impuls. De udenrigspolitiske drivkræfter bestod blandt andet i, at udviklingsbistanden blev anset for at have udenrigspolitisk sigte og effekt, og at man via udviklingspolitikken kunne undgå, at modsætningerne i verden mellem de rige lande i Nord og de fattige i Syd blev for store med voldelige konfrontationer til følge. Den altruistiske impuls bundede i moralsk-humanitære opfattelser af, at rige lande havde pligt til at hjælpe de fattige, og for Danmarks vedkommende skete der også en sammenkobling mellem den nationale velfærdsstrategi og udviklingspolitikken. Den markante fattigdomsorientering i den danske udviklingspolitik kan ses som et tydeligt eksempel herpå. Endelig repræsenterer den økonomiske impuls de nationale erhvervsøkonomiske interesser, der også lå bag den danske udviklingspolitik, hvilket betød, at danske erhvervsinteresser også spillede ind i sammensætningen af den danske udviklingspolitik.⁸⁷

Sammenholdes landevalgene med disse drivkræfter, kan det konstateres, at der ikke altid er tale om de samme dynamikker. Mange andre faktorer har således også spillet ind, eksempelvis historiske forhold i den tidlige fase af udviklingspolitikken og senere kriterier som demokrati og menneskerettigheder. Overordnet kan valget af de primære modtagerlande dog siges at afspejle de nævnte drivkræfter – det gælder især for den altruistiske impuls, idet valget af primært de fattigste udviklingslande således følger denne. Også den udenrigspolitiske impuls kan i nogen grad spores, mens de sikkerhedspolitiske dimensioner i mindre grad synes repræsenteret ved valget af de primære modtagerlande. Den økonomiske drivkraft skinner igennem ved valget af de lidt rigere udviklingslande, hvor erhvervshensyn har spillet ind. Dette har imidlertid kun været tilfældet ved enkelte af landene, hvorfor landevalgene ikke afspejler den økonomiske impuls i samme grad som den altruistiske og til dels den udenrigspolitiske. Overordnet må den altruistiske drivkraft siges at have spillet den største rolle ved valget af primære modtagerlande, hvilket stemmer overens med fattigdomsbekæmpelsen som det gennemgående fokuspunkt i den danske udviklingspolitik.

⁸⁷ Borring Olesen: *Stabilitet*, s. 339-354.

Landevalgene i den danske udviklingspolitik vil også være oplagt at perspektivere i forhold til andre landes valg af modtagerlande. Her kan en komparation med eksempelvis Norge være interessant, idet en sådan umiddelbart både vil rumme en lang række ligheder, men også forskelle i forhold til eksempelvis de konkrete valg af modtagerlande, udvælgelsesproceduren og kriterierne bag.⁸⁸

Endelig bliver det interessant at følge, hvilken betydning den i efteråret 2011 nyvalgte SRSF-regering vil få for Danmarks valg af modtagerlande og den danske udviklingspolitik generelt.

LITTERATURLISTE

Bøger

- Bach, Christian Friis: "Foregangslandet under forandring 1989-2005" i Bach, Christian F. m.fl.: *Idealer og realiteter: dansk udviklingspolitik historie 1945-2005*, København: Gyldendal 2008, s. 390-510.
- Borring Olesen, Thorsten: "Stabilitet og turbulens: Udviklingspolitikken 1975-1989" i Bach, Christian F. m.fl.: *Idealer og realiteter: dansk udviklingspolitik historie 1945-2005*, København: Gyldendal 2008, s. 258-389.
- Bladt, Lene Elmegaard: *Landevalg i dansk udviklingsbistand 1062-2010 – hvem blev valgt og hvorfor?* Upubliceret speciale, 2010. Aarhus Universitet.
- Brunbech, Peter Yding: *Dansk udviklingspolitik 1949-71 – en analyse af den tidlige udviklings- og bistandspolitik over for ulandene og dens funktion i dansk udenrigspolitik*. Upubliceret ph.d.-afhandling 2007, Aarhus Universitet.
- Degnol-Martinussen, John, og Engberg-Pedersen, Poul: *Bistand – udvikling eller afvikling: en analyse af internationalt udviklingssamarbejde*, København: Mellempfolkeligt Samvirke 1999.
- Grøndahl, Malene: *Dansk udviklingsbistand: fra mission til terrorbekæmpelse*, København: Information 2004.
- Kaur-Pedersen, Sune: "Spiren til dansk udviklingspolitik 1945-1962" i Bach, Christian F. m.fl.: *Idealer og realiteter: dansk udviklingspolitik historie 1945-2005*, København: Gyldendal 2008, s. 24-115.
- Lancaster, Carol: *Foreign Aid – Diplomacy, Development, Domestic Politics*, Chicago: University of Chicago Press 2007.
- Møller Rasmussen, Martin: *Securitization af Dansk Udviklingspolitik under Anders Fogh Rasmussen 2001-9 – Analyse og Diskussion*. Upubliceret speciale, 2011. Aarhus Universitet
- Pedersen, Jan: "Det bilaterale bistandsprogram i støbeskeen 1962-1975" i Bach, Christian F. m.fl.: *Idealer og realiteter: dansk udviklingspolitik historie 1945-2005*, København: Gyldendal 2008, s. 116-257.

Tidsskriftartikler

- Borring Olesen, Thorsten og Pedersen, Jan: "On the side of the angels: altruism in Danish development aid 1960-2005", *European Review of History: Revue europeenne d'histoire*, 17:6 2010, s. 881-903.

Artikler i antologier

- Hansen, Holger Bernt: "Partnership visions and realities: donors, democracy and good governance in the new aid regime", i Hayman, Rachel m.fl. (red.): *The New Partnership for Africa's*

⁸⁸ Pharo: *Reluctance*, s. 55-88.

Development (NEPAD) – Internal and External Visions, Edinburgh: Centre of African Studies, University of Edinburgh 2003, s. 109-125.

Pedersen, Jan: "Denmark's bilateral aid, 1962-1991" i Pharo, Helge Ø. og Fraser, Monika Pohle (red.): *The Aid Rush – Aid regimes in Northern Europe during the Cold War*, volume 1, Oslo: Unipub 2008, s. 183-221.

Petersen, Nikolaj: "Hinsides Den Kolde Krig: Danmarks internationale ordenspolitik 1990-2009" i Due-Nielsen, Carsten m.fl., *Nye fronter i Den Kolde Krig*, Slovenien: Gyldendal 2010, s. 339-361.

Pharo, Helge Ø.: "Reluctance, enthusiasm and indulgence: the expansion of bilateral Norwegian aid" i Pharo, Helge Ø. og Fraser, Monika Pohle (red.): *The Aid Rush – Aid regimes in Northern Europe during the Cold War*, volume 1, Oslo: Unipub 2008, s. 53-89.

Kildemateriale

Parenteserne angiver, hvordan der henvises til kilderne i artiklens fodnoter.

Utrykte kilder

Rigsarkivet, København

Udenrigsministeriets arkiv 1945-1972 (UM 45-72)

104.DAN.2-1: Referater og notitser fra møder i Styrelsen for teknisk samarbejde med udviklingslandene. Diverse aktpakker.

Udenrigsministeriets arkiv 1973-1988 (UM 73-88)

104.A.1: Generelle spørgsmål vedrørende teknisk bistand. Diverse aktpakker.

104.DAN.2-1: Referater og notitser fra møder i Styrelsen for teknisk samarbejde med udviklingslandene. Diverse aktpakker.

104.DAN.1/8b: Forespørgsler fra Udenrigsudvalget. Diverse aktpakker.

104.DAN.4/59: Strategisk Planlægning. Diverse aktpakker.

Trykte kilder

Beretninger fra Styrelsen og Danida

Beretning fra Styrelsen for teknisk samarbejde med udviklingslandene. 1965. *Danmarks samarbejde med udviklingslandene 1962-1965*. Udenrigsministeriet. (Styrelsen 1962-1965).

Beretning fra Styrelsen for teknisk samarbejde med udviklingslandene. 1968. *Det danske samarbejde med udviklingslandene 1965-68*. Udenrigsministeriet. (Styrelsen 1965-1968).

Beretning fra Styrelsen for teknisk samarbejde med udviklingslandene. 1971. *Beretning om Danmarks deltagelse i det internationale udviklingssamarbejde 1968-1971*. Udenrigsministeriet. (Styrelsen 1968-1971).

Beretning fra styrelsen for internationalt udviklingssamarbejde. Diverse årgange, 1972-1985. *Danmarks deltagelse i det internationale udviklingssamarbejde..* Udenrigsministeriet – Danida. København: Statens trykningskontor. (Danida + år).

Danida. Diverse årgange, 1986-1990. *Danmarks deltagelse i det internationale udviklingssamarbejde*. København: Udenrigsministeriet. (Danida + år).

Danida. Diverse årgange, 1993-1995. *Danmarks deltagelse i det internationale udviklingssamarbejde*. Danidas årsberetning. København: Udenrigsministeriet. (Danida + år).

Danida. Diverse årgange, 2000-2007. *Danidas årsberetning*. København: Udenrigsministeriet. (Danida + år).

Andre publikationer fra Danida

DANIDA. 1988. *Strategisk planlægning, Danidas handlingsplan*. København: Danida, Udenrigsministeriet. (SP 1988).

Regeringens udviklingspolitiske prioriteter – plan til udgiftsrammer for bistandssamarbejdet for 2009-2013:

http://www.netpublikationer.dk/um/9009/pdf/PP_2009_2013_dansk_version.pdf (Danida 2009-2013) (19.2.2010).

"God regeringsførelse i den offentlige sektor" <http://www.um.dk/da/menu/Udviklingspolitik/TemaerI/Bistanden/GodRegeringsfoerelseMenneskerettighederDemokratisering/> (Danida-GR 2009) (19.2.2010).

Folketingstidende

Folketingsdebatter og besvarelser af § 20-spørgsmål – Folketingets Forhandlinger, Tillæg F, diverse årgange (FF).

Fremsatte lovforslag og forslag til folketingsbeslutninger samt bilag – Tillæg A, diverse årgange (FT, Tillæg A).

Udvalgsbetænkninger – Tillæg B, diverse årgange (FT, Tillæg B).

Avisartikler

Berlingske Tidende: "Dansk-pakistansk kamp mod terror" 12.1.2010.

Berlingske Tidende: "Mali får dansk million-bistand" 10.1.2006.

Kristeligt Dagblad: "Bistand til Egypten indstilles" 4.8.2003.

Kristeligt Dagblad: "Danmark standser bistand til Indien" 13.2.2004.

Politiken: "Danske jurister på følsom mission" 4.9.1994.

Politiken: "Indien håber stadig på dansk bistand" 7.3.1995.

Ritzaus Bureau: "Betydelig dansk bistand på vej til Vietnam" 3.11.1993.

Ritzaus Bureau: "Debatten om dansk bistand til Etiopien fortsætter" 8.6.1995.

Websider

www.folketinget.dk § 20-spørgsmål:

<http://www.ft.dk/dokumenter/tingdok.aspx?samling/20051/spoergsmaal/s693/svar/204191/218808/index.htm> (§ 20-spørgsmål, FT 2005-06) (19.2.2010).

Svar på spørgsmål fra Udenrigsudvalget vedr. samarbejde med arabiske og muslimske lande, Udenrigsudvalget 2005-2006: <http://www.ft.dk/dokumenter/tingdok.aspx?samling/20051/almdel/uru/spm/56/svar/248292/271799/index.htm> (Udenrigsudvalget 2006) (19.2.2010).

Spørgsmål fra Udenrigsudvalget 29. januar 2008: <http://www.ft.dk/dokumenter/tingdok.aspx?samling/20072/almdel/uru/spm/57/svar/559138/573893/index.htm> (Udenrigsudvalget 2008a) (19.2.2010).

"Notat om statsrevisorernes besigtigelsesrejse til Bangladesh og Bhutan, februar 2008": <http://www.ft.dk/dokumenter/tingdok.aspx?samling/20072/almdel/uru/bilag/110/549815/index.htm> (Udenrigsudvalget 2008b) (19.2.2010).

Andet

Betænkning om Danmarks samarbejde med udviklingslandene afgivet af det af regeringen den 2. april 1969 nedsatte udvalg. 1970. København.: Statens Trykningskontor (Betænkning 1970)

Danmarks partnerlande: <http://um.dk/da/danida/det-goer-vi/aarsberetning2010/landekapitler/> (Danida 2011) (9.7.2011).

LENE ELMEGAARD BLADT

CAND.MAG

INSTITUT FOR KULTUR OG SAMFUND

AARHUS UNIVERSITET

ABSTRACT

Dansk bistand til verdens udviklingslande tog sin spæde begyndelse i 1950'erne, og i 1962 trådte den første udviklingspolitiske lov i kraft, hvorved Danmarks første bilaterale bistandsprogram blev lanceret. Dermed skulle der blandt andet tages stilling til, hvilke lande der skulle vælges som hovedmodtagere af de danske bistandsmidler. En stor del af den bilaterale bistand blev tilstræbt koncentreret på et skiftende antal primære modtagerlande; i 1960'erne blev disse lande benævnt prioritetslande, i 1970'erne og 1980'erne hovedmodtagerlande og fra 1989-2010 programsamarbejdslande.

Denne artikel behandler udvælgelsen af de primære modtagerlande i perioden 1962-2010, analyserer kriterierne bag, og diskuterer hvordan udvælgelsen af disse lande har afspejlet de generelle kendetegn i dansk udviklingspolitik.