

Kjell J. Havnevik

VERDENSBANKENS NYE STRATEGI FOR AFRIKA SØR FOR SAHARA : ER DEN BÆREKRAFTIG?

INNLEDNING

I november 1989 offentliggjorde Verdensbanken (WB) rapporten *Sub-Saharan Africa - From crisis to sustainable growth*. Målsettingen var å trekke opp en ny langsiktig og bærekraftig utviklingsstragi for Afrika sør for Sahara (SSA). Det er positivt at Verdensbanken under utarbeidelsen av denne strategien har trukket på innsikten til et stort antall personer utenfor banken, inkludert mange afrikanere. Denne åpenhet og samarbeid har ført til at rapporten har en helt annen karakter enn de tradisjonelle WB rapportene.

I denne korte artikkelen vil jeg først søke å identifisere hva som er nytt og positivt i strategien. Deretter vil jeg forsøke å vurdere om Verdensbankens nye analyse og strategi har forutsetninger for å danne grunnlaget for en bærekraftig utvikling i SSA.

NYE OG POSITIVE TREKK VED VERDENSBANKENS STRATEGI

Kanskje det viktigste ved strategien er at den tar opp problemområder som politiske forhold, statens virkemåte, korrupsjon, demokrati, kapasitetsbygging, behovet for investeringer ikke bare i produktive sektorer, men også i mennesker, behovet for beskyttelse av svakere grupper etc. Videre identifiserer rapporten trekk ved afrikanske samfunn og kultur som kan være en styrke for framtidig utvikling. Rapporten blir derved langt bredere i sin analyse av afrikanske samfunnsforhold, langt rikere med hensyn til identifisering av svakheter og positive trekk i disse samfunn; og den blir følgelig langt mer relevant enn forutgående rapporter fra Banken som i hovedtrekk har rettet seg inn mot økonomiske og organisatoriske forhold. I min vurdering er rapporten et skritt i riktig retning mot en bedre forståelse av Afrika sør for Sahara og er derved også et bedre redskap for utforming av sløtte og assistanse til dette kontinentet

Jeg vil spesielt framheve som positivt strategiens vektlegging på behovet for oppgradering av de menneskelige ressurser som omfatter bedre helsetilbud, utdanning og opplærings tiltak av ulike slag (kap. 3). De negative konsekvensene av den afrikanske krisa og strukturtilpasningspro-

grammene (SAP) for den menneskelige ressursutvikling har inntil nylig i altfor liten grad vært forstått eller akseptert. De nordiske lands fokus på disse forhold har sikkert medvirket til at disse spørsmål nå er kommet i forgrunnen i den nye Verdensbank-strategien.

VIKTIGE PROBLEMER KNYTTET TIL VERDENSBANKENS NYE STRATEGI

Mangel på en integrert totalanalyse

Til tross for de mange positive trekk ved Verdensbankens nye strategi utgjør dens analyse og tiltak etter min mening imidlertid ikke et solid fundament for en langsiktig strategi for afrikansk samfunnsutvikling. Mitt hovedproblem er at de nye områder som tas opp i rapporten; politiske forhold, statens legitimitet, ansvarlighet, demokrati, svake grupper etc. ikke blir integrert i en totalanalyse. De ligger etter min oppfatning på siden av hovedmodellen som bygger opp til den kondisjonalitet som fremmes gjennom strukturtilpassings-programmene (SAPs). Det er fortsatt den tradisjonelle SAP kondisjonaliteten som anses som kritisk for å få Afrika på rett kjørl: "Strukturtilpassingsprogrammene har reflektert disse temaene. Men hittil er politikken for strukturtilpassning blitt gjennomført bare delvis. Iverksetting av denne politikken er kritisk for økonomisk gjenreisning i Afrika" (s. 5).

Mitt inntrykk er at argumentasjonene på "siden" av modellen vedrørende f.eks. politiske forhold og demokrati og mangelen på integrering av disse områder er et uttrykk for manglende forståelse for de begrensninger som politiske, sosiale, kulturelle og historiske forhold representerer for afrikansk samfunnsutvikling. De fleste av rapportens forslag til tiltak for mer deltakelse, større grad av ansvarlighet, mindre korrupsjon, mer effektiv styring, mer vekt på grasrotorganisasjoner etc. fremstår derved for meg som "luftige", dvs. de har ikke rot i en analyse som forklarer begrensningene for bred deltakelse i de afrikanske samfunn. For å kunne forstå hvorfor de afrikanske samfunn har utviklet seg i autoritær retning og hvordan dette har influert på den økonomiske utviklingen, må det etableres en integrert analyse. Dit har Banken ennå ikke kommet. Den har påpekt hvilke faktorer som er viktige i bred sammenheng, og dette er positivt, men en samlet analyse som forklarer hvorfor mange av strategitiltakene ikke kan bli virkningsfulle, gjenstår.

Når det gjelder selve strukturtilpasningsprogrammene, har disse i de fleste afrikanske land hittil bare blitt delvis iverksatt, og i en del land er programmene blitt abortert. Når programmenes tiltak truer sterke grupper som har kontroll over statsapparatet eller deler av dette, kan det medføre såkalt "slippage", dvs. at disse gruppene unnlater å gjennomføre de mest truende delene av programmet. I andre tilfeller har det oppstått direkte folkelig oppstand mot programmene, som f.eks. i Zambia (1986/87), Tunis, Egypt og Nigeria (1989). En bred og integrert analyse, som skissert over, ville kunne ha vist at programmenes relasjon til politiske og sosiale forhold ville gjøre full gjennomføring - vanskelig. Den økte innsikt som framkommer gjennom slike analyser ville kunne gi forutsetning for en utforming av program som bedre kan fremme en reell strukturendring basert på støtte fra det brede lag av folket. Dette innebærer at spørsmålet om demokrati og deltagelse i høyeste grad er aktuelt for å generere langsiktige og varige endringer. Det er min oppfatning at WB i praksis så langt ikke har tatt demokratispørsmålet alvorlig, idet den fortsatt yter stor støtte til regimer som er sterkt repressive, for eksempel Mobutus regime i Zaire og Moisi i Kenya.

I de fleste land utformes SAP programmene i hemmelige forhandlinger og gjennomføres gjennom statlig politikk og direktiver. Det er følgelig svært vanskelig for det brede lag av Afrikas befolkning, som påvirkes sterkt av SAP programmene uten å ha mulighet til å påvirke dem, å ha tiltro til WB og de internasjonale giveres verbale vekt på demokrati og pluralisme.

WBs analyse og nye strategi for Afrikas framtid synes å legge større vekt på behovet for en ny global koalisjon for Afrika som skal formulere de framtidige utviklingspremissene (s. 193). Dette er en koalisjon eller kontrakt mellom det internasjonale samfunnet og utvalgte deler av de afrikanske samfunn som ekskluderer det brede lag av Afrikas befolkning. Ettersom det eksterne samfunn ikke seriøst driver fram kravet om en intern kontrakt i de afrikanske samfunn, vil de løsninger og tiltak som den eksterne koalisjonen fremmer sannsynligvis ikke være bærekraftige.

Når det gjelder selve SAP programmene og den kondisjonalt som fremmes i disse kan det for nåværende hevdes to hovedsyn: For det første at programmenes gjennomføring ikke vil kunne bidra til en bærekraftig utvikling i Afrika, men at programmene i prinsippet ikke har gal kondisjonalt; den er bare ikke tilstrekkelig og må kompletteres. Verdensbankens nye strategi synes å innta en slik holdning. Det annet synspunkt, som jeg deler, er at en rekke elementer av den eksisterende kondisjonalt på det økonomiske området rettet inn mot å etablere bedre økonomisk balanse, som f.eks. devaluering, endring av intern prispolitikk etc., er fornuftig, men at

andre elementer av kondisjonaliteten som den sterke vekten på markedets rolle, på privatisering og liberalisering er problematisk, og kan undergrave forutsetningene for en langsiktig og integrert utvikling av afrikanske samfunn. Sentralt i relasjon til disse siste forhold står analysen av statens rolle og karakter i samfunn som i Afrika, samfunn som forsøkes utviklet fra en relativ nylig kolonial fortid med enorme ubalanser både i den økonomiske og sosiale strukturen.

Manglende forståelse for den afrikanske statens rolle

I den post-koloniale afrikanske samfunnsmodellen fikk staten en sentral rolle som regulator og skaper av samstemmighet. Grovt sagt kan det hevdes at kondisjonaliteten i SAP ville erstatte mange av statens funksjoner på disse sentrale områder ved etablering av markedsrelasjoner. Et fundamentalt spørsmål i afrikansk sammenheng er om markedet har potensiale for å rette på de enorme strukturelle skjevheter på en slik måte at en bærekraftig og langsiktig utvikling etableres. Kompleksiteten i afrikansk utvikling understrekes imidlertid ved at den post-koloniale staten har misbrukt sin rolle som utviklingsagent, og dette i nært samarbeid, spesielt på 1970-tallet, med blant andre Verdensbanken og bilaterale givere. Statens ekspansjon og kontroll- og utbyttingsmekanismer fikk en karakter som bragte den i opposisjon til brede befolkningslag, inkludert bønder, arbeidere og profesjonelle i mellomskiktet. Gjennom sin autoritære respons under kriseutviklingen på 1970-tallet kan man trygt hevde at staten langt på vei mistet sin legitimitet i forhold til de brede befolkningslag. Statens stilling ble svekket gjennom krisa av eksterne økonomiske forhold og ved innenlandske produsenter så langt som mulig forsøkte å unngå de statskontrollerte salgskanaler; den parallelle økonomien eller markedet ble etablert.

Verdensbankstrategiens hyllest av den private sfæres potensiale korresponderer med SAP programmenes krav om privatisering og liberalisering, noe som ytterligere har svekket statens rolle. Det brede lag av Afrikas befolkning og de fleste eksterne observatører vil være enig i at det er behov for reduksjon av den afrikanske statens operasjonsområde og en effektivisering av dens funksjoner. Uenigheten gjelder derfor i realiteten hvor langt denne undermineringen av staten skal drives, noe som igjen har sammenheng med spørsmålet om hvilken funksjon og virkeområder staten i afrikanske samfunnsformasjoner bør ha. Inntil nå har Verdensbanken etter min vurdering utelukkende sett den afrikanske staten som et hinder for utvikling, og følgelig: jo mindre makt den har, desto bedre. Det er tendenser i Verdensbankens nye strategi til en revurdering av statens rolle og at den bør tillegges en del funksjoner utover opprettholdelse av ro og orden. Det

er imidlertid i min vurdering stor uklarhet og uenighet om hvilke funksjoner den afrikanske staten objektivet bør ha for å kunne fremme en bærekraftig utvikling. Det er behov for å analysere dette problemkompleks mer i dybden, før en legger seg på WBs linje om en dyptgående og omfattende privatisering og liberalisering.

Ytterligere integrasjon av Afrika i verdensøkonomien

Når det gjelder liberalisering av utenriksøkonomien (gjennom endring av tollsatser og valutakurser) er dette til en viss grad nødvendig. En altfor sterk beskyttelse har inntil nå eksistert for innenlandske produsenter. Men samtidig synes det å legges altfor lite vekt på "infant industry"-argumentet, at en del industri har behov for en viss beskyttelse for å kunne vokse seg sterk og konkurransedyktig. Jeg mener det er viktig å reise dette argumentet og dessuten hvilken virkning liberaliseringen vil ha for utviklingen av teknologi- og kompetanseutviklingen. Det er en tendens i Verdensbankstrategien til at økt kjøpekraft på landsbygda automatisk ville medvirke til utvikling av lokalt tilpassede teknologier. Jeg mener at en ukritisk liberalisering kan motvirke denne muligheten.

Den nye Verdensbankrapporten og SAP programmene argumenterer også sterkt for behovet for å øke den afrikanske jordbruksekseporten, som riktignok er den viktigste, og ofte eneste, kilden for inntekter i utenlandsk valuta. Men når de fleste land får samme råd, og mange av dem produserer de samme produkter, står det klart at potensialet i denne strategien, ihvertfall på litt lengre sikt er begrenset. Dette er et viktig problem i strategien for framtidig afrikansk utvikling. Økt jordbruksekseport fra Afrika kan dessuten i hovedsak bare skje på bekostning av en reduksjon av eksporten av de samme varer fra andre IIIlderutviklede kontinenter. Dette indikerer at Verdensbankstrategien ikke er relevant for verdenssamfunnet som helhet

Mer generelt vil jeg hevde at alle tiltakene som gjøres for en økt integrering av de afrikanske land i verdensøkonomien, gjennom økt eksportretting og import-liberalisering, skjer på et tidspunkt da den afrikanske staten er uhyre svak og har liten kontroll over strategiske forhold i den interne økonomien. Samtidig er det afrikanske næringslivet lite utviklet. Jeg mener det er feilaktig som Verdensbankrapporten gjør å referere til erfaringene fra NIC-landene, de nylig industrialiserte landene (s. 109). Disse hadde i motsetning til de afrikanske land en sterk regulator-isk stat da åpningen mot utenverden begynte. Mulige fordeler av en åpning av de afrikanske økonomiene og nærmere samarbeid med og større operasjonsfrihet for internasjonal kapital og selskaper, som anbefalt i

Verdensbankens nye strategi for Afrika. kan derfor i stor grad gå tapt for det afrikanske samfunnet. Det kan her være nærliggende å peke på at økt samarbeid mellom privat- og internasjonal kapital og store tilførsler av finansiell kapital til Latin-Amerika på 1970-tallet, heller enn å løse problem, førte til en forverring av kontinentets kriseutvikling.

AVSLUTNING

Jeg vil hevde at kanskje den viktigste forutsetningen for en bærekraftig utvikling i Afrika er at krav om utøvelse av ansvarlighet og etterrettelighet, eller kravene på staten og byråkratiet må komme innenfra. Kondisjonaliteten må derfor vendes fra den eksterne sfære, fra WB, IMF og bistandsgivere, til de krav som fremmes gjennom utviklingen av et pluralistisk og demokratisk afrikansk samfunn. Bare da vil den afrikanske befolkning kunne medvirke til å bestemme sin egen framtid, noe som er en absolutt nødvendighet for en reell strukturendring og en stabil politisk utvikling. Den eksterne assistanse og medvirkning kan til og med tenkes å undergrave potensialet for en demokratisk utvikling i afrikanske samfunn gjennom for eksempel å støtte diktatoriske og repressive regimer, som det finnes flere av i Afrika idag, og som støttes i stor utstrekning av bistand, men også av militærstrategiske grunner.

Verdensbankens nye strategi retter en stor del av oppmerksomheten mot å etablere en global koalisjon for Afrika. Opprettelsen av denne koalisjonen eller kontrakten kan imidlertid etter min vurdering bare få en konstruktiv virkning dersom den interne kontrakten mellom den afrikanske stat og dens befolkning er akseptert. Ekstern støtte til afrikanske stater som har mistet sin legitimitet overfor folket, vil medføre at også de eksterne stater mister sin legitimitet som bærere av budskapet om en bærekraftig og demokratisk utvikling. Det skulle være åpenlyst for de fleste at for eksempel USAs inkonsistente utenrikspolitikk med krav om demokrati i Nicaragua og sterk støtte til repressive regimer i andre latinamerikanske land og i Afrika, har gjort at landet har mistet sin troverdighet i mange tredje verden folks øyne. USAs store innflytelse i WB er derved problematisk for denne organisasjons mulighet til å agere som en upartisk agent og drivkraft for utvikling i Afrika og den tredje verden generell

Som ansvarlige medlemmer av WB og IMF er det derfor viktig at for eksempel de nordiske land med lange demokratiske tradisjoner, aktivt driver WB's analyser og kondisjonalitet i retning av en reell strukturendring og en demokratisk utvikling i de afrikanske samfunn. Min oppfatning er at Verdensbankens nye strategi er et skritt i riktig retning - flere viktige problemkomplekser er kommet på dagsordenen. De er imidlertid ikke

integrert i den totalanalyse som frambringer SAP kondisjonaliteten. Det bør derfor av dem, både innenfor og utenfor Afrika, som kjenner uro for kontinentets utvikling tas et aktivt initiativ for A påvirke Verdenbanken i retning av en mer relevant analyse og strategi. Dette er en vanskelig og møysommelig prosess. For dette formål er det også behov for A etablere langsiktig forskning som fokuserer på strukturtilpasning i bred samfunnsmessig sammenheng som inkluderer og integrerer økonomiske, politiske og sosiale forhold. Slik forskning kan kaste lys over forutsetningene for en langsiktig og bærekraftig utvikling for Afrika. Men A etablere disse forutsetningene vil kreve en endring av maktforholdene i verdenssamfunnet og innen de enkelte land. En slik endring i maktforholdene i Afrika kan spores i den seneste utviklingen i Sør-Afrika. Om denne endring kan bidra til en konstruktiv og menneskelig utvikling i Sør-Afrika, vil dette kunne skape forutsetninger for fred og bidra til A bedre betingelsene for utvikling i store deler av det afrikanske kontinentet. 90-Årene er derfor et tiår som kan gi håp for det kriserammede afrikanske kontinentet

Hans Magnus Enzensberger Mittelmäch und Wahn

Gesammelte Zerstreungen
Etwa 240 Seiten. Gebunden. DM 25,-

Die westdeutsche Gesellschaft ist neuartig, banal und unergründlich. Seit seinen *Einzelheiten* (1962) hat Enzensberger ihre Evolution mit immer neuen Einreden und Beobachtungen begleitet. Wie es sich für einen Essayisten gehört, erhebt er keine systematischen Ansprüche. Er probiert die verschiedensten Mittel und Tonlagen aus, von der theoretischen Reflexion bis zum Sittengemälde, von der Nacherzählung bis zur verstandnisinnigen Polemik, von der Reportage bis zur Text- und Medienanalyse.

Auch die Themen dieses Bandes sind disparat. Sie reichen vom Deutschunterricht bis zu den Institutionen der internationalen Finanz und vom Wasserrecht bis zum Innenleben der Parteien. Begriffe wie der des Nullmediums und Figuren wie die des se-

kundaren Analphabeten werden eingeführt und auf ihre Brauchbarkeit hin untersucht. Vor allem aber interessiert sich der freischweifende Kundschafter für die heimtückische Ironie der Verhältnisse und für die exotischen Geheimnisse des Mittelmeeres. Was Enzensbergers *Gesammelte Zerstreungen* verbindet, ist am Ende weniger eine Methode als eine Haltung; er mochte sich weder von seinen Freunden noch von seinen Gegnern einschüchtern lassen.

Suhrkamp Verlag
Postfach 101945, 6000 Frankfurt 1

Marcus Colchester

UETTERRETTELIG BISTAND

Hemmelighetskremmeri i Verdensbanken

Verdensbanken har sine egne lover

Verdensbanken er lenge blitt kritisert for sin manglende åpenhet. Graden av hemmeligholdelse og uetterrettelighet vil likevel kunne forbause selv dens ivrigste kritikere. For å kontrollere den omfattende informasjonsmengden som den genererer, har Banken utviklet et innfløkt system for å klassifisere informasjonen etter hemmelighetsgrad. Dokumentene blir kodet etter farge og deles **bare** ut etter strenge kriterier.

Tilgang til informasjon som stort sett kan deles i nasjonal-spesifikke og lån-spesifikke dokumenter er beheftet med strenge restriksjoner. Ingen av de nasjonal-spesifikke dokumentene er tilgjengelige for offentligheten. I de fleste tilfeller er slike dokumenter ikke engang tilgjengelige for regjeringene som tar opp lånene eller for Verdensbankens egne direktører. Det er bare noen få av bankens ansatte som har tilgang til disse dokumentene. Det eksisterer dessuten ingen formelle prosedyrer for hvordan en skal forholde seg for å få adgang til bankens arkiver. Det finnes heller ingen appell-instans hvis en blir nektet adgang.

En undersøkelse gjennomført av den kanadiske ikke-statlige organisasjonen *Energy Probe* viste at hverken offentligheten eller givnerlandenes parlamenter har formelle muligheter til å granske sine respektive regjeringers bidrag til Verdensbanken, slik offentlige midler brukt innenlands kan bli gransket.

Mange rapporter som sendes inn av Verdensbankens ansatte, er ikke tilgjengelige for Bankens direktører som skal drive Banken. Selv dokumenter som er framskaffet for Verdensbankens styre er "konfidensielle" for regjeringene og ikke tilgjengelige utover en begrenset distribusjon.

Verdensbanken for sin del sier at deres politikk er åpenhet omkring all informasjon hvis ikke tvingende grunner tilsier noe annet. De legitimerer denne "nødvendige" hemmeligholdelsen med at de bare kan arbeide effektivt hvis de fullt ut respekterer de forskjellige låntakerlandenes suverenitet, inkludert disse regjeringenes rett til å hemmeligholde informasjon.

Banken argumenterer med at å påtvinge regjeringer i den tredje verden betingelser som medfører at de må avsløre informasjon enten til sine egne borgere eller til skattebetalerne som finansierer Banken, ville representere en urimelig innblanding i de enkelte lands forhold. Et slikt

argument ville kanskje være mer overbevisende hvis ikke Verdensbanken selv systematisk påtvang lånlakerlandenes regjeringer økonomiske betingelser gjennom sine låneoperasjoner.

Banken argumenterer også med at både vellykkete utforminger av prosjekter og graden av effektiv ledelse og oppfølging av et prosjekt avhenger av at Bankens ansatte har privilegert tilgang til statistikk og annen informasjon om de enkelte land. Banken hevder at den ikke ville ha hatt tilgang til denne typen informasjon hvis de ikke hadde strenge krav til konfidensialitet. Dette argumentet er logisk, gitt den måten som Banken driver sitt arbeid på. Men det avslører også hvordan Banken er en sentralisert organisasjon som påtvinger folk i låntakerlandene en utvikling, i motsetning til å prøve å fremme deres medvirkning i den samme utviklingen. Stilt overfor et valg, så velger Banken hemmeligholdelse og samarbeid med regjeringer framfor åpenhet og arbeidsfelleskap med det folket som den sier den skal tjene, nemlig de "fattige".

Selv i de tilfeller hvor dokumentasjonen ikke har noe med de enkelte nasjonale regjeringer å gjøre, har Banken avslørt sin motstand mot åpenhet. Den har for eksempel en type policy dokumenter kalt *Operational Manual Statements* (OMS) som tilkjennegir Bankens generelle politikk. Spesielle *Statements* behandler tema som "tvungen relokalisering", "urbefolkninger i Bank-finansierte prosjekt", "kulturell arv" osv., men alle disse *Statements* er interne dokumenter som Banken har nektet å offentliggjøre. Hva har Verdensbanken grunn til å skjule? Ganske mye, går det klart fram ifølge de interne bankinspeksjoner. Lekkasjer fra disse rapportene har vist at Banken gjennomgående bryter sine egne regler når det gjelder tvungen relokalisering og lokalbefolkningens rettigheter.

Samtidig som Banken hemmeligholder informasjon om sin faktiske politikk og dens utilstrekkelighet, offentliggjør den publikasjoner hvor den i store ord snakker om sine målsettinger. I 1982 offentliggjorde for eksempel Banken med brask og bram et dokument som presenterte dens retningslinjer for prosjekter som angikk urbefolkninger. Dokumentet ble meget positivt mottatt og inkludert var følgende uttalelse: "Banken vil ikke støtte prosjekter på landområder til urbefolkninger eller som vil påvirke dem uten at lokalbefolkningen selv har godtatt prosjektet." I de følgende årene ble Banken gjentatte ganger utfordret for dens manglende evne til å gjennomføre dette prinsippet.

Som reaksjon på denne kritikken prøvde Verdensbanken stadig å distansere seg fra sin egen publikasjon. Da Banken i 1984 offentliggjorde en spansk oversettelse av dokumentet, hadde den heftet på en lengre reservasjon på første side, hvor det ble presisert at dokumentet var "uoffisielt" og at det "ikke nødvendigvis representerer Bankens offisielle politikk". På en konferanse arrangert av *The International Labour Organiza-*

tion (ILO) i 1986 sa en av Bankens overordnede advokater at de politiske retningslinjene som tidligere var offentliggjort, ikke gjaldt lenger. Denne typen forvirring og forstillelse har bidratt til å gi Banken rykte for å være besatt av hemmelighetskremmeri.

Nå er det slik at alle lån som blir gitt av Verdensbanken, blir stemt over arbeidsutvalget til Bankens styre (*Board of Executive Directors*). Til dette formålet forbereder Banken en betenkning, en såkalt *Staff appraisal*-rapport som viser formål, forventede virkninger og mulige problemer ved prosjektet som lånet skal finansiere. På tross av at disse dokumentene er svært omfattende, blir de sendt ut bare to uker før det avgjørende møtet. Innen de er videresendt til de aktuelle departementer i giverlandene, er det ofte bare to eller tre arbeidsdager igjen til å gjennomføre en uavhengig vurdering av prosjektet og gi styremedlemmet råd om stemmegiving.

Medlemmer av Storbritannias *Overseas Development Administration*, innrømmer at når de får så mange som 250 *Staff appraisal*-rapporter årlig, blir det umulig å lese alt på den korte tiden som er til rådighet. Det meste arkiveres uten å bli lest. Resultatet er at styremedlemmer stadig stemmer over saker som de har null kunnskap om.

Hemmelig stemmegiving

På denne bakgrunn er det ikke forl>ausende at regjeringer er svært forsiktige med å avsløre hvordan de har stemt på forskjellige prosjekter. På spørsmål om dette fra organisasjonen *Survival International*, svarte Storbritannias *Overseas Development Administration* (ODA) at informasjon om stemmegiving i Bankens styre er konfidensiell. Dette er i realiteten ikke sant. USA's regjering publiserer sin stemmegiving i alle prosjekter som er finansiert av de multilaterale utviklingsbankene. Når administrasjonen i Banken blir utfordret på dette punktet, rettferdiggjør de sin politikk med at de interne diskusjonene i styret kan foregå mye friere hvis de ikke er åpne for innsyn. Det er ingen tvil om dette. Men, vi må samtidig kunne tillate oss å lure på om diskusjonene representerer interessene og problemene til dem som er sterkest påvirket av Verdensbankens prosjekter.

Selv etter at det er blitt stemt over et prosjektforslag, er det nesten umulig for folk i land fra den tredje verden å få informasjon om de prosjektene som angår dem. *Staff appraisal*-rapporter forblir "konfidensielle", og de blir ikke frigitt til ikke-statlige organisasjoner selv når de anmoder om å få dem. Det er imidlertid avslørende at de samme dokumentene blir gjort tilgjengelige i i-landene til nasjonale foretak som er interessert i å gi tilbud på prosjekter finansiert av Verdensbanken. I England er for eksempel slike rapporter tilgjengelige i Handels- og industridepartementets bibliotek.

I USA er de tilgjengelige ilesesalen i Handelsdepartementet. Verdensbanken gjør også sitt beste for å informere det internasjonale næringslivsmiljøet om de kommersielle mulighetene som ligger i dens forskjellige prosjekter. Dette gjøres gjennom annonser i magasinet *Development Business*. I enkelte tilfeller tar man styrets godkjenning i den grad for gitt at man inviterer anbud fra næringslivet til og med *før* prosjektlånene er blitt stemt over. Overfor derri som skal "nyte godt" av prosjektene gjør ikke Banken noe for å informere om detaljer: i sine vedtak.

Mangelen på offentlig informasjon om bankens prosjekter gjør at den fungerer som et utmerket skalkeskjul for politiske beslutningstakere. På denne måten prøver også giverlandene å unngå ansvar når prosjektene mislykkes, ved å 'peke på at de bare har begrenset stemmerett. De kan hevde dette i full trygghet om at det ikke vil bli avslørt hvorvidt de stemte for eller imot bestemte prosjekter. Private banker som binder sine lån til Verdensbanklån, unngår også å ta dette ansvaret. Lloyd's Bank, Midland Bank og Deutsche Bank har alle prøvd å unngå kritikken av deres planer om samfinansiering med Verdensbanken av dam-byggingsprosjekter i Amazonas, ved å påstå at sosiale og miljømessige hensyn er Verdensbankens ansvar. Enda verre er det at låntakerlandene har imøtegått anklager om at menneskerettigheter brytes, ved å henviser til at Verdensbanken ikke ville ha finansiert prosjekter i de aktuelle områdene hvis anklagene hadde vært riktige.

Hva er la,ngtids-effekten av all denne hemmeligholdelse? Den mest umiddelbare alvorlige effekten er tilsidesettingen av de lokale hensynene. Når menne8kene i den tredje verden blir fratatt muligheten til å påvilke utviklingen av prosjekter, plasseres de i en passiv mottaker-rolle. De blir i tillegg offer for de tilfeldige og lite planlagte vilkningene av disse tiltakene.

En mere alvorlig effekt av Bankens hemmelighetskremmeri på lang sikt er at det understøtter og legitimerer regjeringers utelukkelse av innbyggerne fra noen som helst deltakelse i beslutningsprosessene . Verdensbanken bidrar på denne måten til å institusjonalisere udemokratiske krefter og å forsterke de samme økonomiske strukturer og utbyttingsmekanismer som medfører den fattigdom og "underutvikling" som Banken hevder at den ønsker å bekjempe.

Ingen adgang - di menneskene er under utvikling!

Forsvarere av Verdensbankens hemmelighetskremmeri peker på at det egentlig er opp til de enkelte mottakerlands regjeringer å gjøre informasjonen offentlig tilgjengelig. Men mulighetene for at dette skal skje, er meget

små hvis det ikke blir øvd press utenfra. Lokal motstand mot planlagte prosjekt er enkelte ganger blitt møtt med brutal makt.

Det mest tragiske eksempel var Verdensbankens støtte i begynnelsen av 1980-årene til Chico Dams-prosjektet på Filippinene. Dette prosjektet truet med å tvangsflytte 8000 mennesker fra Bontoc og Kalingastammene fra deres hjemtrakter. Da det ble protestaksjoner mot prosjektet, svarte Marco's regime med brutal vold. En stor del av lokalbefolkningen flyktet til fjellene og sluttet seg til frigjøringsbevegelsen Den Nye Folkehær for å kjempe mot det planlagte prosjektet. Konflikten fortsatte lenge etter at Verdensbanken hadde trukket seg fra prosjektet. Landsbyer ble flere ganger bombet. Aquino-regjeringen avlyste prosjektet, men kampene vedvarer.

I Indonesia ble Kedung Ombo Dam-prosjektet viden kjent etter at den indonesiske regjeringen stengte lukene i dammen på tross av at 8000 landsbyboere hadde nektet å flytte ut av sine landsbyer inne i neddemningsområdet. Dette var også et prosjekt i Verdensbankens regi. Landsbyboerne avviste regjeringens tilbud om alternativt land. Kampene startet i 1985, men det var ikke før menneskerettighetsgruppen Tapol tok opp spørsmålet at Banken gjennomførte en nærmere undersøkelse, i 1988. Men ingenting ble gjort for å trygge landsbyboernes framtid. Da myndighetene stengte lukene i dammen den 14. jantiar 1989, ble landsbyboerne tvunget til å flykte på selvlagede flåter. For å forhindre pressen i å skrive om dette, ble det iverksatt strenge sikkerhetstiltak. De forhindret samtidig at kirkens hjelpeorganisasjoner nådde fram med hjelpetiltak. Generalmajor R. Roestam, statsopnevnt "Koordinator for folkets velferd", uttalte at "folk som nekte å flytte, skal heller ikke ha noen hjelp".

Om å bryte gjennom hemmelighewløret

Organisasjonen *Survival International* har i mange år presset på for å lette tilgangen til informasjon om de multilaterale bankene. Den har også prøvd å få tak i dokumenter ved å spørre etter dokumentasjon fra *United States Agency for International Development* (USAID), ved å vise til *Freedom of Information Act* (FOIA). USAID friga i begynnelsen flere *Staff appraisal*-rapporter. Men etter en tid ble ansvaret for å behandle henvendelser om slik informasjon dyttet over på USAs Finansdepartement. Etter forespørsel fra *Survival International* om å få frigitt dokumentene som angikk det kontroversielle indonesiske prosjektet, ba Finansdepartementet Verdensbanken om å vurdere spørsmålet om konfidensialitet. Banken svarte ved å sende tilbake dokumentet med all informasjon oversbøket, unntatt avsnitts-overskriftene. Etter at advokater, engasjert av *Survival International*, truet

med å bringe saken inn for retten, bestemte Finansdepartementet seg for å frigi dokumentet Dette kan indikere en ny praksis.

USA har miljøorganisasjoner drevet lobbyvirksomhet for å gjøre Verdensbanken mer etterrettelig. Deres arbeid er vanskelig ettersom det er nedfelt i Bankens "grunnlov" at den har rett til å stemple sine opplysninger som konfidensielle. Medlemsregjeringene aksepterte denne regelen da de underskrev Bretton Woods-avtalen i 1946.

Ikke desto mindre har det amerikanske senatets *Foreign Operations Subcommittee of the Appropriations Committee*, som overvåker regjeringens bidrag til multilaterale banker, flere ganger gått inn for en liberalisering av informasjon om Verdensbankens prosjekter. For eksempel *Continuing Appropriations Act* for 1988 inneholdt detaljerte forslag for hvordan de multilaterale utviklingsbankene skulle gjøres mer etterrettelige. Denne loven påla USA's representanter i de multilaterale bankenes styre å sikre medvirkning fra ikke-statlige organisasjoner og lokalbefolkningen på alle stadier av miljømessig problematiske prosjekter. *Appropriations Committee Conference Report* for finansåret 1989 ble det påpekt at offentlighetens tilgang til Verdensbankens dokumenter forsetter å være unødig begrenset. Finansministeren ble dessuten bedt om å gjøre relevante dokumenter tilgjengelige for offentligheten hvis ikke de multilaterale bankene hadde endret sin politikk innen oktober 1989. I et brev til Verdensbanken datert mars 1989 anbefaler USA's finansminister at Banken vurderer hvordan relevant informasjon om spesielle prosjekter kan gjøres offentlig tilgjengelig på en regulær basis. Den samme typen oppfordring kommer også fra myndighetene i Canada. Det gjenstår å se om dette presset vil ha noen reell effekt.

Framtidsutsikter

Behovet for at utviklingsprosjekter må bli mer etterrettelige og ta utgangspunkt i behov og ønsker hos lokalbefolkningen, er nå blitt anerkjent. Selv i Verdensbanken er dette erkjent av enkelte. Men, forandringer som innebærer større grad av deltaker-demokrati, strider mot hele organisasjonens prinsipper.

På et møte i desember 1986 med Verdensbankens president Barber Conable, ba tre indianerledere fra Peru, Bolivia og Colombia om å bli tatt med i prosjektplanlegging. Dessuten ba de om at Banken måtte forbedre strømmen av informasjon om sine prosjekter. Jose Narcizo Janioy, generalsekretær i den nasjonale organisasjonen for colombianske indianere, sa følgende til Mr. Conable:

"Vi vil at Banken skal anerkjenne oss. Når Banken i framtiden planlegger utbygging i et område, vil vi ha våre representanter med i planleggingsprosessen. Det er svært viktig for oss å kunne ha påvirkningsmulighet. Banken skulle gjøre det til en ufravikelig betingelse at regjeringen tar lokalbefolkningen med i planlagte prosjekter. Banken bør også opprettholde en dialog med det indianske folket. Vi ønsker åpne informasjonskanaler mellom oss og Banken, slik at vi ikke er de siste til å få vite om prosjekter som angår oss direkte. Vi ønsker også at regjeringene våre skal ta oss med i planleggingen og gjennomføringen av slike prosjekter. Vi tror at Banken kunne være en pådriver her, ved å bruke sin innflytelse som bevilgende myndighet og øve press på regjeringene, slik at vi blir tatt med på råd. På den måten kunne mange mistak bli unngått".

Conable svarte: "Vi kan bare forholde oss til regjeringer, ikke til enkeltindivider". Men, han sa seg samtidig enig i at regjeringer ikke alltid representerer indianernes interesser.

Gitt den sterke motviljen hos lårtakerlandenes regjeringer mot å åpne opp for større deltakelse fra lokalbefolkningene og å frigi informasjon om prosjektene, er det klart at det blir Verdensbankens ansvar å sørge for dette. Manglende informasjonsfrihet og ekskludering av lokalbefolkningen fra planleggingsprosessen skulle være en grunn for Banken til å holde tilbake ytterligere lån til et låntakerland. Hvis ikke Banken tilkjenner en slik holding til demokratiseringsprosessen, vil den fortsette å gjøre de samme feilene som hittil har belastet dens rykte. Å få Banken med på dette kan imidlertid være en lang og smertefull prosess.

Visepresidenten i Verdensbanken uttalte i 1981: "Vi er ikke et sosialt velferdsselskap som kan brukes til å løse fattigdomsproblemer; Vi er en utviklingsbank som tar i bruk de mest avanserte teknikker for å få i stand utvikling, mens vi samtidig gir god beskyttelse til våre kreditorer og aksjonærer". Banken er mere tilbøyelig til å ta signaler fra Zilrich enn fra folkene i regnskogene. Bare offentlig press kan bevirke en annen utvikling. I mellomtiden vil lokale innbyggere i hele den tredje verden fortsette å få vite at jorda deres er ekspropriert for "utviklingsformål" først når de ser bulldozerne nærliggende.

Oversatt av Elin Kvande