

Udkast  
6. dec. 04

# **Afrika: Udvikling og sikkerhed**

[billede(r)]

**Regeringens prioriteter for  
Danmarks samarbejde med Afrika  
2005-2009**

## Resumé

Regeringen ønsker, at dansk udenrigs-, udviklings-, sikkerheds- og handelspolitik skal arbejde sammen og indbyrdes forstærke hinanden for bedst muligt at støtte udviklingen i Afrika. Det er klart, at en fattigdomsorienteret udviklingspolitik må have fokus på Afrika. Danmark vil investere knap 2/3 af sin bilaterale bistand i Afrika og arbejde for, at multilaterale organisationer også fokuserer på Afrika. Danmarks Afrika-politik er baseret på seks overordnede målsætninger:

- **Afrika skal integreres i verdensøkonomien.** Danmark vil arbejde for øget økonomisk vækst gennem handelsaftaler, der er mere gunstige for de fattigste lande. De afrikanske landes forhandlingsevner skal styrkes.
- **Erhvervsudviklingen i Afrika skal fremmes.** De nationale rammebetingelser skal forbedres, og mulighederne for fremdrift i den private sektor skal udnyttes. Uddannelse, en serviceminded offentlig sektor samt adgang til kreditfinansiering er centrale elementer.
- **Fred og stabilitet som forudsætning for udvikling i Afrika.** Danmark vil bruge sit Sikkerhedsrådsmedlemskab til at fremme fred og stabilitet i Afrika. Danmark vil samtidigt støtte de afrikanske landes evne til at løse egne konflikter gennem bl.a. støtte til regionale organisationers indsats.
- **Nærområdeindsatsen i Afrika styrkes.** Danmark vil yde støtte til lokalbefolkningen i Kenya, Somalia, Tanzania, Uganda og Zambia og til fattige mennesker i de nærområder, hvor flygtningene opholder sig. Danmark vil arbejde for en global repatrieringsfond, så flygtninge hurtigere kan vende hjem.
- **Menneskerettigheder og demokrati i Afrika.** Danmark vil styrke indsatsen for menneskerettigheder, demokrati og god regeringsførelse i Afrika. Overgreb på politiske rettigheder og korrupsion skal retsforfølges, og regeringerne skal aktivt arbejde for at sikre frie og retfærdige valg.
- **Sundhed, uddannelse, vand og bæredygtigt miljø til Afrikas fattigste.** Nye sektorprogrammer inden for sundhed, uddannelse og vand iværksættes. I 2005 fremlægges ny hiv/aids handlingsplan, der bl.a. afstikker balancen mellem behandling og forebyggelse. Samtidigt vil Danmark opprioritere miljø som et tværgående hensyn i udviklingsarbejdet, miljøkonventionerne og det internationale miljøsamarbejde. Danmark vil på alle områder arbejde for, at kvinder og mænd på lige vilkår kan deltage i udviklingsprocessen.

## Forord

Det bærende element i Danmarks forhold til Afrika syd for Sahara er et stærkt og mellemfolkeligt engagement, der hviler på grundlæggende humane principper og medmenneskelige værdier. Sådan skal det fortsat være.

De åbenlyse behov for humanitære indsatser og nødvendigheden af en vedholdende bistandsindsats har længe været fremtrædende elementer i den danske Afrika politik. Gennem de senere år er også EU's (og dermed Danmarks) handelspolitik i relation til Afrika blevet genstand for øget opmærksomhed ligesom sikkerheds- og flygtningepolitiske overvejelser på det seneste i stigende grad er blevet rettet mod dette kontinent.

Behovet for at udvikle en sammenhængende og stringent dansk Afrika-politik er blevet aktualiseret af en række internationale forhold og begivenheder, der gennem de seneste år har sat et helt særligt fokus på Afrika. Det gælder:

- FN's Årtusinderklæring om 2015 Målene (2000)
- Lanceringen af Doha-udviklingsrunden i Verdenshandelsorganisationen WTO (2001)
- Monterrey-topmødets tilsagn om bedre regeringsførelse i udviklingslandene og om mere bistand fra de rige lande (2002)
- Verdenstopmødet om Bæredygtig Udvikling i Johannesburg (2002)
- Lanceringen af NEPAD reform-initiativet (2003)

Det er for at udnytte og bidrage til dette momentum, at regeringen har gennemgået Danmarks samlede samarbejde med Afrika for at sikre, at alle politiske instrumenter gensidigt støtter hinanden og sikrer den mest effektive indsats.

Regeringen har ønsket en bred og åben debat om Danmarks Afrikapolitik. Derfor har alle interesserede haft mulighed for at give deres bud på de danske prioriteter på Udenrigsministeriets hjemmeside. Der er kommet mange gode og konstruktive bidrag til politikken. Debatten herom fortsætter forhåbentlig, når udenrigsministeren og integrations- og udviklingsministeren inviterer til en offentlig høring om Afrikapolitikken den 10. december 2004.

Mere information om høringen kan findes på [www.um.dk](http://www.um.dk).

## I Dansk Afrikapolitik: Større sammenhæng - bedre resultater

**Regeringens centrale budskab er, at Danmark kan medvirke til udviklingen i Afrika ved at skabe bedre sammenhæng mellem vores indsatser for fred, vækst og udvikling.**

Ved FN's Årtusinde-topmøde i september 2000 forpligtede Danmark sig sammen med FN's øvrige medlemslande til at halvere den globale fattigdom og yde en markant indsats for at udrydde verdens sygdomme, analfabetisme og diskrimination mod kvinder i løbet af det nye århundredes første 15 år. Der er sat konkrete mål for indsatsen – 2015 Målene.

På verdensplan når vi med stor sandsynlighed 2015 Målene. Men Afrika når dem ikke, hvis den nuværende udvikling fortsætter. Antallet af afrikanere, der er fattige og sulter, stiger tværtimod. Det vil kræve en meget stor indsats at vende denne udvikling, først og fremmest fra de afrikanske lande selv, men også fra Afrikas partnere. Danmark vil gøre sit til, at Afrika ikke hæftes af den globale udvikling, og vi vil arbejde herfor på alle fronter. Det stiller krav om en sammenhængende dansk Afrikapolitik, hvor alle indsatser støtter og indbyrdes forstærker hinanden.

### 2015 Målene:

- 1) Halvere ekstrem fattigdom og sult
- 2) Sikre primær skoleuddannelse for både piger og drenge
- 3) Sikre kvinders ligestilling
- 4) Nedbringe børnedødeligheden med 2/3
- 5) Nedbringe dødeligheden blandt gravide og fødende kvinder med  $\frac{3}{4}$
- 6) Stoppe spredningen af hiv/aids, malaria og andre smitsomme sygdomme
- 7) Sikre et bæredygtigt miljø
- 8) Skabe et globalt partnerskab for udvikling.

Det vil kræve en høj og vedholdende økonomisk vækst at reducere fattigdommen i Afrika, hvor gennemsnitsindkomsten i de fleste lande ikke er mere end en dollar om dagen pr. indbygger. For at nå 2015 Målene vil mange afrikanske lande skulle nå op på en økonomisk vækst på syv-otte pct. pr. år. En sådan forstærket økonomisk vækst kan kun komme ét sted fra: den private sektor. Derfor vil regeringen arbejde målrettet på at forbedre rammerne for den private sektor i Afrika, sikre øgede udenlandske investeringer, forbedre den regionale samhandel mellem de afrikanske lande og sikre reel adgang til de rige landes markeder – og øgede muligheder for i praksis at udnytte denne markedsadgang.

Men handel og gunstigere investeringsklima gør det ikke alene. I det mindste på mellemlangt sigt vil øget udviklingsbistand være nødvendig.

Offentlige investeringer i menneskelige ressourcer, i en sund, veluddannet og effektiv arbejdsstyrke, i infrastruktur som veje, havne og telekommunikation samt bedre adgang til kredit, også for de fattige, vil ligeledes være vigtige bidrag til at skabe bedre rammer for den private sektors udvikling. Her kan udviklingsbistanden bruges som strategisk instrument til at nå målene.

Øgede investeringer i menneskelige ressourcer har samtidig et vigtigt humanitært formål. Manglen på rent drikkevand, på sundhedsfaciliteter og på uddannelsesmuligheder har alvorlige menneskelige og økonomiske omkostninger for millioner af afrikanere. Og med den nuværende befolkningstilvækst vil der i 2015 være mere end 250 mio. flere mennesker i Afrika end i dag. De fattige er ofte afhængige af umiddelbar adgang til naturressourcer og rammes derfor særligt hårdt af urent drikkevand, nedslidning af landbrugsjord, luftforurening og giftigt affald. Hiv/aids epidemien sætter ligeledes sine alt for tydelige spor især i det østlige og sydlige Afrika.

De rige lande har aldrig været rigere, men andelen af BNI, der gives til udviklingsbistand er kun på 0,25 pct. – det er ca. halvdelen af, hvad det var i 1960. Derfor vil regeringen fortsat arbejde for, at alle rige lande lever op til deres forpligtelse til at yde mindst 0,7 pct. af BNI i udviklingsbistand. Det er samtidig regeringens politik, at Danmark fortsat skal ligge i front, når det gælder udviklingsbistanden, og vi vil fortsat bruge knap 2/3 af den direkte bistand på Afrika. Regeringen vil samtidig arbejde for, at udviklingsbistanden fra de rige lande tilpasses de afrikanske landes egne fattigdomsbekæmpelsesstrategier, således at bistandens samlede effekt øges.

De afrikanske regeringer har selv ansvaret for at forbedre den politiske ledelse og regeringsførelsen i de enkelte lande. Bedre styring af de offentlige midler og øget ansvarlighed i den offentlige forvaltning i de enkelte lande er nødvendig for at sikre, at de knappe midler bruges bedre. Korruption og manglende respekt for almindelige retsstatsprincipper kan medvirke til, at stater bryder sammen, og at der opstår væbnede, interne konflikter. Når dette kombineres med mangel på beskæftigelse og ingen eller meget ringe udsigter til sociale forbedringer blandt meget store grupper af unge afrikanere, kan det blive en farlig cocktail. Religøs fanatisme, udvandring eller deltagelse i væbnede oprør bliver let et tiltrækkende alternativ til et udsigtsløst liv i fattigdom, ikke mindst for unge mænd, der ofte føler sig tilovers og berøvet alle muligheder.

En positiv udvikling i Afrika har også en sikkerhedspolitisk dimension for Europa og Danmark. Hvis fattigdommen reduceres, vil det gavne fred og stabilitet – ikke bare i Afrika, men i hele verden. Svage stater er

særligt sårbare som fristeder og mål for terrorisme, hvilket har alvorlige virkninger for både de berørte samfund og den internationale sikkerhed. Det øgede flygtningepres på Europa er et andet eksempel på, hvorfor Afrikas udvikling har bredere international betydning.

Afrika råder over enorme menneskelige og naturlige ressourcer, og der er klare tegn på en ny afrikansk vilje til at arbejde sammen på tværs af kontinentet og i regionale sammenhænge for at løse problemerne. De afrikanske organisationer – ikke mindst den Afrikanske Union – tager i stigende grad et medansvar for at løse kontinentets væbnede konflikter og bekæmpe korrupsion, vold og undertrykkelse. Regionens ledere har gennem det såkaldte NEPAD-initiativ sat sig for at fremme demokrati og udvikling.

En sammenhængende dansk Afrikapolitik skal understøtte disse positive, nye udviklingstræk.

Udfordringerne i Afrika er komplekse. Der er fællestræk, men også store forskelle landene imellem. Der er behov for sammenhængende indsatser, men også for at tage konkret udgangspunkt i de forskellige landes specifikke behov.

Der er mange politikområder, der direkte eller indirekte vedrører Afrika, ikke mindst handels-, landbrugs-, flygtninge-, sikkerheds- og udviklingspolitikken. En stor del af disse politikker tilrettelægges Danmark sammen med sine EU-partnere eller i FN-regi. Danmark vil arbejde for at fremme Afrikas udvikling i disse sammenhænge, både i forbindelse med Doha udviklingsrunden og i forhold til 2005-topmødet om fremdriften i 2015 Målene. Danmark vil også arbejde for bedre sammenhæng og konsistens i EU's forskellige instrumenter og politikker overfor Afrika. Danmarks medlemskab af FN's Sikkerhedsråd i 2005-06 giver samtidig mulighed for at gøre en særlig indsats for Afrika i de kommende år.

Danmarks engagement i Afrikas udvikling bygger på årtiers erfaring og et bredt folkeligt engagement. Vi råder over en omfattende indsigt og en stor troværdighed som samarbejdspartner, som vi skal gøre brug af i det internationale samarbejde til gavn for Afrika.

## **II Integration i verdensøkonomien**

De fleste afrikanske økonomier er små. Der er derfor meget at vinde ved, at de afrikanske lande samarbejder regionalt og styrker den økonomiske integration. På denne måde undgår landene høje samhandelsom-

kostninger, især told og afgifter. Samtidig kan de afrikanske markeder få en størrelse, der kan gøre dem interessante for udenlandske investeringer, ligesom der skabes grundlag for øget specialisering i produktion, forarbejdning og markedsføring.

Regeringen vil arbejde for:

- **Fremme af regional integration.** Danmark vil støtte den regionale økonomiske integration i Afrika gennem teknisk bistand til de lande og organisationer, hvor der er en reel vilje til at uddybe samarbejdet. Eksempelvis faglig bistand inden for områder som udvikling af fælles tekniske standarder i forskellige sektorer, indførelse og håndhævelse af fælles ydre toldsatser, harmonisering og håndhævelse af afgiftsstrukturer og skattelovgivning samt arbejdsmarkedslovgivning.

I fattige afrikanske lande er øget privatforbrug ikke i sig selv et bæredygtigt grundlag for økonomisk vækst. Produktivitetsforøgelser er nødvendige på lidt længere sigt og kan bl.a. opnås gennem ovennævnte tiltag. På kortere sigt derimod er øget eksport samt større andel af hjemmemarkedet i kraft af bedre handelsbetingelser de mest nærliggende vækstmuligheder for afrikansk erhvervsliv. Derfor er adgangen til de rige landes markeder og erstatning af importerede varer med regionernes egne produkter helt afgørende for udviklingen af den private sektor i Afrika.

Øget handel kan medvirke til vækst og udvikling. Afrika syd for Sahara – med 11 pct. af verdens befolkning - står for blot 1,3 pct. af verdens samlede eksport og 0,6 pct. af de samlede udenlandske investeringer. De afrikanske lande er alt for sårbare over for faldende priser på råvarer som kaffe, kakao og bomuld, og de mangler også den nødvendige kvalitetskontrol, markedsføring, oplagringsmulighed mv. De afrikanske lande mangler også viden, erfaring og ressourcer til at deltage på lige fod i internationale handelsforhandlinger. Det betyder, at de ofte ikke varetager deres interesser godt nok.

Landbrugssubsidier i de vestlige lande og tekniske handelshindringer hæmmer fortsat mulighederne for vækst i Afrika. Der er dog sket fremskridt. Ordningen "Everything But Arms" har givet de fattigste lande bedre markedsadgang til EU<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Everything But Arms: Fri markedsadgang for de mindst udviklede lande, bortset fra overgangsordninger for ris, bananer og sukker.

Udfasningen af EU's eksportstøtte er iværksat, om end det går langsomt. Den direkte landbrugsstøtte i EU udgør stadig en barriere for de afrikanske landes afsætningsmuligheder. Den yderligere liberalisering, der er udsigt til i WTO-regi og gennem de regionale partnerskabsaftaler mellem EU og de afrikanske regioner (EPA'erne), vil næppe komme til at gavne alle lande lige meget. Udfordringen vil være at sikre, at den øgede liberalisering bliver en fordel for de fattigste lande og ikke alene de rige lande og mellemindkomstlandene. De kommende års handelspolitiske udvikling vil stille store krav til Afrika og nødvendiggør nogle vanskelige erkendelser. For det første en erkendelse af, at øget liberalisering globalt vil sætte de afrikanske lande under større pres, eftersom dette indebærer, at betydningen af de handelspræferencer, som de afrikanske lande har nu -

**Doha-Runden i Verdenshandelsorganisationen (WTO)** blev igangsat i Doha, Qatar, i november 2001. Målsætningen med runden er en yderligere liberalisering af verdenshandelen samt at fremme udviklingslandenes integration og muligheder i den globale økonomi. Det sker blandt andet ved at mindske told- og andre handelsbarrierer for varehandel (f.eks. landbrugsvarer), ved at fremme international handel med tjenesteydelser (f.eks. inden for søfart) og ved at give udviklingslandene bedre vilkår i den globale økonomi. Doha-runden kaldes derfor også for udviklingsrunden. Forhandlingerne er opdelt på en række områder såsom varehandel, tjenesteydelser, antidumping, miljø, investeringer, konkurrence, handelslettelser, teknisk bistand samt særlige undtagelser for udviklingslandene. Forhandlingerne skulle være afsluttet inden udgangen af 2004. Resultatet af ministermødet i Cancun i september 2003 var dog skuffende og skabte tvivl om fremdriften i Doha-runden. Mødet i WTO's Generelle Råd i juli 2004 gav imidlertid fornyet optimisme til de fortsatte forhandlinger.

bl.a. på EU-landenes markeder – reduceres. Og for de andet en erkendelse af, at de standarder for fødevarer- og produktsikkerhed, som opstilles af bl.a. EU som led i forbrugerbeskyttelsen, er kommet for at blive og også må respekteres af afrikanske producenter, hvis de ønsker at komme ind på de europæiske markeder.

Regeringen vil derfor arbejde for:

- **Øget sammenhæng i handels- og udviklingssamarbejdet.** Danmark vil i de internationale handelsforhandlinger arbejde for bedre handelsaftaler og overgangsordninger for de fattigste afrikanske lande og for at nedbringe landbrugssubsidierne, især i USA og EU. De fattigste lande bør have længere tid til at opfylde kravet om reciprocitet i de regionale handelsaftaler med EU. Danmark vil arbejde for accept af de fattigste landes krav om fortsat fælles ydre toldbeskyttelse for subregionerne – mindst lige så længe som EU subsidierer landbrugsproduktionen.
- **Afvikling af EU's told, kvoter og eksportstøtte.** EU's planlagte afvikling af disse subsidieformer og udfasningsordnin-



gerne må respekteres uden yderligere forlængelser eller andre koncessioner.

- **Styrkelse af de afrikanske landes forhandlingsevner i handelsrunder** gennem bl.a. tilbud om at finansiere teknisk og faglig kapacitet til landenes forberedelser af forhandlingerne. Der er afsat 50 mio. kr. om året hertil. Danmark vil tilbyde assistance til bl.a. de mindst udviklede landes (LDC) koordinationskontor i Cotonou, AITEC de afrikanske landes bomuldsinitiativ, International Trade Centre samt danske samarbejdslande, f.eks. ved at handelspolitik integreres bedre i de nationale strategier for fattigdomsbekæmpelse.
- **Kapacitetsopbygning i levnedsmiddelkontrol m.v.** gennem etablering af offentlige kontrolmekanismer eller certificering af private laboratorier. Hermed bidrager Danmark til gennem erhvervs- og landbrugssektorprogrammerne, at de afrikanske lande bedre kan leve op til EU's krav om fødevarer-sikkerhed og forbrugerbeskyttelse. Afrikanske organisationer, EU og FN-organisationer (IFAD og FAO) vil også komme på tale som samarbejdspartnere.
- **Ministerkonference om handel og udvikling i Afrika.** Danmark afholder sammen med de nordiske lande et symposium med deltagelse af 20 afrikanske regeringer i 2005.

Mange afrikanske lande er fortsat tynget af en betydelig gæld, som indebærer, at en væsentlig andel af de offentlige midler bruges til afdrag. Det fører til, at der er færre ressourcer til de nødvendige investeringer i bl.a. sundhed og uddannelse. Verdensbanken og IMF tog i 1999 initiativ til gældslettelse for de mest forgældede lande (kaldet HIPC). Blandt de 38 lande, som i dag er eller forventes omfattet af HIPC, er de 33 lande afrikanske. 'Post-HIPC', som både omfatter disse lande og andre gældstyngede lavindkomstlande, er fremadskuende og tager udgangspunkt i en landespecifik vurdering.

Regeringen vil arbejde for:

- **En fuldstændig gennemførelse af HIPC-initiativet** for de lande, som når at kvalificere sig til processen inden initiativet udløber ved udgangen af 2006. Herunder vil Danmark arbejde for, at andre bilaterale kreditorer yder 100 pct. eftergivelse af lån stiftet inden vedtagelsen af HIPC-initiativet.
- **Bilateral gældsfrigivelse** til de fattigste lande, mens gældssanering for andre lande tilrettelægges på vilkår, som kan sikre en bæredygtig gæld på lang sigt.

### III Erhvervsudvikling i de afrikanske lande

Økonomisk vækst er afgørende for at hjælpe de fattige i Afrika, og lokomotivet for denne vækst kan alene være den private sektor. Afrika har i mange henseender driftige entreprenører, men de arbejder ofte under meget ugunstige betingelser. Der er behov for at sikre, at den voksende afrikanske middelklasse finder det attraktivt at investere i deres hjemlands produktive erhverv – der hvor det enkelte land har komparative fordele og de bedste vækstmuligheder. En af de vigtigste forudsætninger for at dette kan lykkes er en løbende uddannelse af arbejdsstyrken.

En stor del af den øgede produktion og beskæftigelse skal komme fra landbruget, der fortsat vil være den drivende kraft i de fleste afrikanske lande i mange år fremover. Men også de tilstødende erhverv i landdistrikterne vil skulle spille en vigtig rolle, hvis flertallet af lande i Afrika skal komme i nærheden af den vækst og ikke mindst beskæftigelsesfremgang, der skal til for afgørende at reducere fattigdommen. Forøgelse af produktionen skal ske gennem produktivitetsforøgelse på markerne og begrænsning af tab efter høst grundet dårlige opbevaringsforhold, manglende vejnet, for få kreditmuligheder osv. Sidst men ikke mindst er diversificering og øget forarbejdning af landbrugsvarer livsvigtigt for de fattige, særligt i forhold til at forbedre fattige kvinders situation. Øget forarbejdning forudsætter en kvalificeret arbejdsstyrke, ikke mindst dygtige håndværkere, målrettede finansieringstilbud til de næringsdrivende og en offentlig sektor, der arbejder for gunstig erhvervsudvikling.

Regeringen vil arbejde for:

- **Vækst til gavn for de fattige – og for kvinderne.** En særlig indsats for at fremme lige rettigheder, adgang til markeder og til ressourcer og indflydelse for de fattigste og kvinderne. Der skal sættes på områder som pigers skolegang, erhvervsuddannelser samt ændring af traditioner og love, der diskriminerer kvinder mht. adgang til jord og arveret. Sådanne ligestillingshensyn er vigtige i vækstsammenhænge.

Mere befordrende rammer for erhvervsudviklingen i Afrika er helt nødvendige for at fremme konkurrencen og tiltrække investeringer. Det påhviler hvert enkelt land at føre en sund og ansvarlig økonomisk politik og skabe et tilstrækkeligt vækstorienteret økonomisk klima. Driftige iværksættere bliver ofte bremset i deres forsøg på at etablere virksomhed på grund af dårlig lovgivning, bureaukrati, korrupsion og manglende adgang til finansiering. Dette gælder ikke mindst småbønder og andre mindre erhvervsdrivende, som ofte har stort potentiale, hvis de får blot lidt bedre arbejdsbetingelser, og hvis de offentlige myndigheder bliver mere

service-mindede. Mulighederne for at opnå ejendoms- eller brugsret til jord og for at kunne bruge sådanne rettigheder om sikkerhed for lån m.v. er her af afgørende betydning.

Retssikkerheden for især mindre virksomheder er ofte ikke god nok. Ineffektive juridiske systemer gør det ofte både dyrt og tidskrævende at få afgjort selv simple tvister, og erhvervslovgivning er i mange tilfælde ikke tilstrækkelig tidssvarende for en markedsøkonomi i et internationalt forretningsklima. Den uformelle sektor beskæftiger i mange afrikanske lande mere end halvdelen af arbejdsstyrken. Omkostningerne og de marginale gevinster ved at blive registeret i den formelle sektor er simpelt hen for høje.

#### **Nationale vækst- og handelshindrende barrierer**

- Manglende etablering og beskyttelse af ejendomsret, korruption og ineffektiv toldadministration.
- Svag økonomisk og finansiel infrastruktur (veje, energi- og vandforsyning, og kommunikation, og låntagningsmuligheder)
- Produktkvalitet og fødevarerikkerhed ikke tilstrækkelig til de vestlige markeder.

Virksomheder har brug for finansiering for at udvikle sig. Der mangler muligheder for at optage selv mindre lån, og det hæmmer vækstpotentialet for især de små virksomheder. Mange bønder og mindre virksomheder har slet ikke adgang til det etablerede bankvæsen, og selv når det er muligt, er det ofte forbundet med høje renter og bureaukrati, der er demotiverende for virkestrangen.

Stigning i beskæftigelse og indkomst hænger også sammen med tilstrækkelige og målrettede erhvervsrelevante uddannelsesmuligheder for både kvinder og mænd. Det gælder især de mange unge, men muligheder for løbende at dygtiggøre sig er vigtigt for hele arbejdsstyrken. Bedre udnyttelse af kapaciteten i uddannelsessektoren, herunder de faglige uddannelser, skal undersøges. Bedre udnyttelse af lærerkræfter og fysiske faciliteter er vigtigt, også i form af aftenskoleundervisning.

Fremme af et godt erhvervs-klima vil blive tillagt øget opmærksomhed i dansk udviklingsbistand. De positive erfaringer fra de danske erhvervs-sektorprogrammer i Ghana, Kenya og Tanzania vil kunne danne grundlag for et øget samarbejde med andre lande om lignende indsatser.

For at sikre at erhvervsudvikling står centralt i de afrikanske landes udviklingsplaner, er det vigtigt, at landene opstiller enkle, målbare og sammenlignelige indikatorer for et godt erhvervs-klima (f.eks. opstart af virksomhed, registrering af privat ejendomsret, lånemuligheder og kontrakt-håndhævelse).

Regeringen vil arbejde for:

- **Bedre rammebetingelser for erhvervslivet i Afrika.** Det skal bedre kunne betale sig at drive virksomhed i Afrika. Det betyder øget fokus på landbruget, men også investeringer i infrastruktur, bekæmpelse af korruption og karteldannelse, mere servicemindede og effektive offentlige myndigheder, lettere adgang til at etablere virksomheder, investeringsbeskyttelse for udenlandske investorer samt bedre lovgivning og håndhævelse. Erhvervssektorprogrammer og lignende indsatser vil blive opprioriteret.
- **Erhvervsudvikling et centralt bidrag til fattigdomsbekæmpelse.** Danmark vil arbejde for, at erhvervsfremme står centralt og operativt i samarbejdslandenes udviklingspolitik og strategier for vækst og fattigdomsbekæmpelse. Udarbejdelse af klare indikatorer vil være vigtigt og indgå som prioritet i udarbejdelse og revision af landestrategier samt tilrettelæggelse af det langsigtede sektor- og makroøkonomiske samarbejde.
- **Adgang til kreditfinansiering.** Regeringen vil prioritere etablering af kreditfaciliteter i de afrikanske samarbejdslande for at lette adgangen for især mindre erhvervsdrivende og bønder. Det er vigtigt, at dette område tilføres ressourcer, og at indsatsen målrettes mod de mange erhvervsdrivende uden adgang til kredit, herunder mikrokreditter til kvinder.
- **Bedre faglig uddannelse.** Uddannelsessystemerne skal gøres mere relevante for den private sektor. Det vil Danmark bidrage til gennem et tættere samspil mellem støtten til erhvervs- og uddannelsessektorerne.
- **Støtte til udvikling af nye afrikanske virksomheder.** Der skal sikres mere målrettet dansk støtte til afrikanske virksomheder, så de bliver bedre til at konkurrere lokalt og internationalt. Privatsektorprogrammet har vist sig nyttigt i forhold til at etablere samarbejde mellem danske og afrikanske virksomheder, men der er behov for, at ordningen løbende udvikles og tilpasses.
- **Bedre sammenhæng mellem de forskellige erhvervsinstrumenter.** Der er behov for at skabe større sammenhæng i den danske indsats på området, herunder mellem erhvervs- og privatsektorprogrammer, blandede kreditter, IFU-investeringer samt offentlig-private partnerskaber.

## IV Fred og stabilitet

Gruppen af reform- og demokratorienterede afrikanske lande vokser, men der er stadig en række lande i Afrika, der er plaget af konflikter. Endnu flere lande hæmmes af eftervirkningerne af tidligere konflikter, og næsten alle regioner oplever varierende grader af regional ustabilitet. Konflikterne er primært interne, men indblanding udefra er ofte medvirkende til, at de udvikler sig voldeligt. Konsekvenserne af væbnede konflikter i Afrika er omfattende og sætter markante og langvarige aftryk på samfundene. Drab på civile udgør op mod 90 pct. af dødsfaldene i væbnede konflikter, den økonomisk aktivitet bremses og sociale normer nedbrydes. I tillæg øges hiv/aids smitten, flygtningestrømmene vokser, og menneskerettighedskrænkelserne er ofte grusomme og omfattende.

### Medlemskabet af Sikkerhedsrådet (2005-06): Danske prioriteter for løsning af væbnede konflikter i Afrika

- Styrke afrikansk sikkerhedsarkitektur
- Proaktiv konfliktforebyggelse
- Øget inddragelse af afrikanske organisationer
- Sammenhængende tilgang til civil og militær krisestyring
- Synergi mellem FN-operationer og konfliktindsatser regionalt
- Terrorbekæmpelse
- Fokus på kønsproblematikken i konflikthåndtering
- Sikre menneskerettigheder i konflikter
- Fokus på naturressourcers rolle
- Permanent afrikansk repræsentation i Sikkerhedsrådet.

Især kvinder berøres hårdt af konflikterne, fordi de ofte udsættes for omfattende og bevidste voldelige overgreb, bl.a. i form af seksuelt misbrug. Børn og unge er ligeledes særligt sårbare i forhold til konflikter. Børns rettigheder krænkes, og børnesoldater er en udbredt praksis i mange konflikter. Frustrerede unge, særligt mænd, uden udsigt til uddannelse, arbejde, jord, selvbestemmelse eller sociale opstigningsmuligheder indsluses alt for let i militante bevægelser og har vanskeligt ved at blive integreret i samfundet, efter at konflikten er ophørt. Det er én af hovedårsagerne til, at konflikter så ofte blusser op på ny.

Væbnede konflikter har store omkostninger for de berørte og omkringliggende lande og medvirker til at destabilisere regionen – økonomisk, socialt, politisk og sikkerhedsmæssigt. En styrket indsats for at forebygge og bremse væbnede konflikter har derfor betydning for den bredere sikkerhed og for den reelle mulighed for at bekæmpe fattigdom og styrke væksten i Afrika.

Regeringen vil arbejde for:

- **Øget fokus på fred og sikkerhed.** Danmarks medlemskab af Sikkerhedsrådet 2005-06 vil blive brugt til at fremme fred og sta-

bilitet i Afrika, fastholde fokus på de afrikanske konflikter og medvirke til bred international opbakning til deres løsning samt arbejde for en bredere afrikansk repræsentation i Sikkerhedsrådet.

- **Dansk bidrag til personel til krisestyring** i udvalgte afrikanske konfliktområder.
- **Sammenhængende konfliktlösningstrategier for Afrika.** Danmark vil arbejde for, at FN, EU, AU og de andre regionale organisationer arbejder inden for sammenhængende og koordinerede indsatser for fred og stabilitet, som sætter fokus på de grundlæggende årsager til konflikt, de tværgående elementer i konflikt-håndtering, herunder kønsspørgsmålet, samt indsatser, der kan forhindre, at konflikten genopblusser.

Naturressourcer er ofte en medvirkende årsag til konflikt og en væsentlig finansieringskilde, der kan være med til at forlænge konflikter. De naturressourcer, der især omtales som konfliktressourcer, er olie, diamanter og tropisk tømmer. Forskellige forsøg har været gjort på at gennemføre interventioner over disse. Således har Sikkerhedsrådet indført embargo over for tømmer fra Liberia, og der er udviklet certificeringssystemer for diamanter og tømmer. Det er vigtigt, at problemstillingen inddrages tidligt, og at der forsøges med forskellige former for indgreb rettet mod den konkrete situation.

Regeringen vil arbejde for:

- **Fokus på naturressourcer i konflikter.** Sikkerhedsrådet bør inddrage problemstillingen om udnyttelse af naturressourcer på et tidligt tidspunkt i drøftelserne af konflikter i Afrika, og problemerne må ligeledes håndteres effektivt i forhold til igangværende konflikter.
- **Arbejde for en fælles definition af konfliktressourcer** og arbejde for tiltag, der kan kontrollere handlen hermed, herunder arbejde for certificeringsordninger i Afrika.

Stater bryder ikke pludseligt sammen. Fejlslagne stater er oftest et resultat af mange års dårlig regeringsførelse og kontinuerlig mangel på politisk, økonomisk og samfundsmæssig udvikling. Samtidig er der ofte en række enkeltfaktorer, der spiller ind. Religiøs radikaliserings og ekstrem fundamentalisme er en potentiel kilde til konflikt. Den voksende religiøse aktivisme og bevidstgørelse og den skærpede konkurrence mellem forskellige trossamfund, som kan ses flere steder i Afrika, har skabt skel mellem befolkningsgrupperne, er konfliktskabende og udnyttes i visse tilfælde bevidst i politiske magtkampe.

Danmarks langsigtede udviklingsamarbejde med Afrika kan medvirke til en fredelig og stabil udvikling i samarbejdslandene, og bistanden har der-

for i sig selv en konfliktforebyggende effekt. En styrket dansk indsats for fred og stabilitet i Afrika hænger tæt sammen med samarbejdet med de regionale organisationer samt den langsigtede støtte til de otte danske programsamarbejdslande, hvor viljen til forandring er til stede. Uden godt lederskab bliver opgaven svær, og det er derfor vigtigt, at de afrikanske lande påtager sig dette ansvar. Ved at bistå de reformvenlige regeringer og støtte regionale organisationers muligheder for konfliktforebyggelse kan vi bidrage til at løfte opgaven i forhold til de svage stater og forebygge konflikter.

Regeringen vil arbejde for:

- **Større fokus på konfliktforebyggelse i Afrika.** Gennem medlemskabet af Sikkerhedsrådet vil Danmark arbejde for øgede indsatser vedrørende konfliktforebyggelse samt for at konsolidere freden i postkonfliktsituationer. Desuden vil konfliktanalyser indgå som en del af planlægningen af nye indsatser i samarbejdslandene.
- **Fokus på unge.** Uddannelse, arbejde og selvbestemmelse for især unge mænd skal opprioriteres, så militante grupper ikke bliver eneste vej til social status. Fokus på jobskabelse, uddannelse og reintegration af bl.a. ex-kombattanter i udvalgte lande i Afrika.
- **International konference om hiv/aids og sikkerhed.** Danmark vil i samarbejde med relevante afrikanske organisationer og andre partnere tage initiativ til en konference om hiv/aids i konfliktforebyggelsesperspektiv og relevante opfølgende indsatser.

I de senere år har afrikanske ledere gennem bl.a. AU og de øvrige regionale organisationer udvist både vilje og evne til at påtage sig et større ansvar for håndtering og forebyggelse af væbnede konflikter i Afrika. Danmark vil under sit medlemskab af Sikkerhedsrådet støtte de afrikanske landes egne bestræbelser på et øget engagement og deltagelse i konfliktløsningen på deres eget kontinent.

Et væsentligt nyt tiltag omfatter opbygningen af en sammenhængende afrikansk sikkerhedsarkitektur, der åbner for et operativt samarbejde mellem FN, EU og andre internationale aktører, og som på sigt muliggør mere aktive indsatser for at standse konflikter gennem afrikanske fredsoperationer. De regionale organisationer som ECOWAS, SADC og IGAD arbejder ligeledes på at blive bedre til at forebygge nye konflikter og hjælpe samfundene igennem tiden efter konflikt. Danmark vil bruge oprettelsen af en ny danske ambassade i Addis Ababa, hvor AU har sit hovedsæde, til at fremme koblingen mellem de afrikanske initiativer og Sikkerhedsrådet.

Regeringen vil arbejde for:

- **Afrikaprogrammet for Fred.** Danmark støtter aktivt, at de afrikanske lande bliver i stand til at påtage sig et større ansvar for konfliktløsning og krisestyring i Afrika. Det forudsætter opbygning af kompetencer i de regionale organisationer, der gør dem i stand til effektivt at forebygge og styre kriser. Gennem Afrikaprogrammet for Fred bidrager Danmark med 248 mio. kr. i 2004-2008 til AU og de regionale organisationers arbejde med udvikling af kapacitet inden for konfliktforebyggelse og krisestyring samt til at styrke samarbejdet med civilsamfundet, som er en vigtig faktor i forebyggelse af f.eks. lokale konflikter.
- **Strategisk kobling mellem den internationale og den regionale indsats.** Danmark lægger vægt på, at FN og EU udbygger det strategiske samarbejde med de afrikanske regionale organisationer. Danmark vil derfor også bruge medlemskabet af Sikkerhedsrådet til at styrke den internationale opbakning til øget inddragelse af den afrikanske sikkerhedsarkitektur i løsning af konflikterne på kontinentet.
- **Demobilisering og våbenhåndtering.** Gennem samarbejdet med FN, EU, regionale organisationer og NGO'er vil Danmark medvirke til at gennemføre sammenhængende og relevante indsatser inden for demobilisering og reintegration af ex-kombattanter samt styrke minerydningsindsatser. Danmark vil arbejde for en international våbenhandelstraktat for at kontrollere håndvåben og lette våben.
- **Styrke FN's kapacitet i postkonfliktsituationer.** Udover væsentlige bidrag via den multilaterale bistand påtænkes sekundering af danskere til at bistå f.eks. FN-landeteams med at styrke samspillet mellem humanitære, udviklingsmæssige og fredsbevarende indsatser.

I kraft af EU-bistanden, Cotonou-aftalen og EU's fælles holdning for konfliktforebyggelse og -håndtering i Afrika spiller EU en vigtig rolle i dialogen om demokrati, menneskerettigheder og konfliktforebyggelse/håndtering med de afrikanske lande.

På anmodning fra AU oprettede EU i 2003 en fredsfacilitet til støtte for de afrikanske landes egne indsatser for konfliktløsning og konflikthåndtering, herunder kapacitetsopbygning af AU. Fredsfaciliteten, som kan bruges til at dække ikke-militære udgifter, blev iværksat i maj 2004 og omfatter 250 mio. Euro i årene 2004-2007. Der er bl.a. herigennem ydet støtte til AU's overvågningsmission i Darfur, Sudan.

Under ESDP (European Security and Defence Policy) stiller EU's medlemslande ligeledes militære og civile (politi, retsstatseksperter, civile ad-



ministratører) krisestyringskapaciteter til rådighed for EU's humanitære, konfliktforebyggende og fredsskabende opgaver. Samarbejdet med FN står centralt for ESDP'en. I 2003 gennemførte EU en militær operation i DR Congo efter anmodning fra FN's sikkerhedsråd. EU-styrken skulle sikre stabilitet, indtil en FN-styrke kunne indsættes. EU fulgte op med en civil politiindsats. EU bidrager desuden til FN og AU's håndtering af krisen i Sudan med støtte inden for planlægning og logistik. Forsvarsforbeholdet betyder, at Danmark ikke deltager i militære krisestyringsoperationer i EU-regi.

EU vedtog i november 2004 en handlingsplan for ESDP-støtte til fred og sikkerhed i Afrika. Planen omfatter bl.a. rådgivning og ekspertbistand med henblik på at styrke kapaciteten hos AU og de andre regionale afrikanske organisationer til at planlægge og gennemføre krisestyringsoperationer.

Verdensbanken er en vigtig aktør i genopbygningen af svage eller sammenbrudte stater. Bankens "Low Income Countries Under Stress"-initiativ (LICUS-initiativ) er et vigtigt initiativ i forhold til at opbygge demokratiske institutioner og offentlige forvaltninger i de svageste stater.

Regeringen vil arbejde for:

- **Støtte til EU's fredsfacilitet og ESDP.** Aktiv dansk deltagelse i gennemførelsen af EU's fredsfacilitet samt civile krisestyringsindsatser under ESDP, idet Danmark pga. forsvarsforbeholdet ikke kan deltage i militære krisestyringsoperationer i EU-regi.
- **Bidrag til Verdensbankens LICUS-initiativ.** Danmark vil støtte LICUS-initiativet med 12 mio. kr. i 2005-07 og arbejde for en samordning af forskellige postkonfliktindsatser, herunder også en strategisk prioritering af de danske NGO'ers indsats i LICUS-landene.
- **Øget humanitær bistand.** En betydelig del af Danmarks humanitære bistand vil fortsat blive kanaliseret til akutte og permanente kriser i Afrika. I post-konflikt områder vil man fra dansk side søge at fremme en sammenkædning mellem de humanitære indsatser og langsigtet udviklingsarbejde.
- **Der afsættes 500 mio. kr. over fem år til Sudan.** Støtten vil blive anvendt efter en fredsaftale til bl.a. nødhjælp, integration af flygtninge og fordrevne, god regeringsførelse, respekt for menneskerettigheder samt konkrete genopbygningsindsatser. Dette vil bl.a. blive gennemført via FN-systemet og danske frivillige organisationer.
- **Styrket dialog og samarbejde over Atlanten.** Danmark vil arbejde for en tættere koordination og samordning af EU's og

USA's bestræbelser på at støtte de afrikanske ledere og organisationers indsatser inden for konfliktforebyggelse og krisestyring.

- **Fortsat forankring af politisk dialog i EU.** Cotonou-aftalen med dens forskellige dialoginstrumenter er et vigtigt redskab for samarbejdet med de afrikanske lande om demokrati og stabilitet. Danmark vil fortsat bidrage aktivt til denne dialog.

I områder hvor fattigdom og krigstraumer er en central del af hverdagen vil et ekstra pres på lokale ressourcer i forbindelse med flygtningestrømme fra nabolande/områder uundgåeligt skabe uro. Det er væsentligt at sætte ind med såvel konfliktforebyggende aktiviteter som indsatser til fremme af forsoningsprocesser i forhold til flygtningegrupper og internt fordrevne. I samarbejdslandene og deres nærområder har Danmark en særlig forpligtelse og gode forudsætninger for at hjælpe.

Regeringen vil arbejde for:

- **En styrket nærområdeindsats** for at hjælpe flygtningene så tæt på hjemlandet som muligt, minimere byrden for de lokalsamfund, som modtager flygtninge, samt modvirke nye konflikter. I 2005 gennemføres indsatser i Kenya, Somalia, Tanzania, Uganda og Zambia. Aktiviteterne fokuserer på repatriering og reintegration i flygtningens hjemlande, samt bidrager med støtte til lokalbefolkningen i flygtningenes værtsområder. Danske og lokale NGO'er spiller her en nøglerolle, fordi de ofte har særligt gode muligheder for at nå de relevante befolkningsgrupper.
- **Oprettelse af en global repatrieringsfond** i samarbejde med andre lande. Initiativet skal sikre hurtigere og mere effektiv finansiering af aktiviteter, så flygtninge i nærområder og internt fordrevne kan vende hjem, så snart forholdene tillader det.

Især de svageste stater i Afrika er sårbare som fristeder og mål for terrorisme. Det har alvorlige virkninger for de berørte samfund såvel politisk som økonomisk. Som supplement til den generelle udviklingsbistand til landene i Afrika vil regeringen derfor gøre en særlig indsats for at forhindre terrorismen i at slå rod i svage stater.

Indsatsen vil blive rettet direkte mod at styrke integrationen af sårbare og udsatte grupper i lande og områder, hvor udviklingen peger mod en radikaliseringsgrundlaget for potentielle terrorgrupper. Der vil også blive gjort en særlig indsats for at støtte lande, som har vilje men ikke evne til at leve op til de krav, der er fastlagt i sikkerhedsresolution 1373. Danmark vil endvidere styrke samarbejdet med de regionale organisationer om terrorbekæmpelse for at øge den politiske bevågenhed om problemerne.

Regeringen vil arbejde for:

- **Anti-terror tiltag.** Der er afsat 30 mio. kr. i perioden 2004-2006 til at modvirke fremvæksten af religiøs radikalisme i Niger og Kenya. I tillæg hertil vil der blive gjort en særlig indsats for at støtte en række lande med bl.a. at gennemføre FN's 12 terrorkonventioner, herunder at styrke grænsekontrollen og sikkerhed i havne samt med at blive bedre til at kontrollere pengeoverførsler.

## V Menneskerettigheder, demokrati og god regeringsførelse

Respekt for menneskerettigheder, demokratisering og god regeringsførelse bidrager til at skabe de nødvendige rammer for økonomisk vækst og fattigdomsbekæmpelse. Krænkelser af menneskerettigheder, politisk undertrykkelse, manglende fri meningsudveksling og korrupsion kan omvendt føre til ustabilitet, politisk radikaliserings og være årsag til vold og konflikt. For at de afrikanske lande kan løfte sig ud af fattigdommen, er det nødvendigt, at de begrænsede offentlige midler, der er til rådighed, ikke forvaltes i enkeltpersoners men i almenhedens interesse, og at der etableres gunstige rammer for, at den private sektor kan udvikles og styrkes.

Trods store forskelle mellem landene i Afrika spores en positiv udvikling. Progressive lande med bl.a. Sydafrika i spidsen har lanceret NEPAD-initiativet, gennem hvilket landene bl.a. forpligter sig til at undergå en vurdering af egen regeringsførelse. Flere lande er i gang med at effektivisere den offentlige sektor, bekæmpe korrupsion, styrke den økonomiske forvaltning samt decentralisere administrationen. I

mange lande foregår regerings- og præsidentskifter i stigende grad demokratisk, og der er fremskridt i styrkelsen af retssektoren, parlamenter, menneskerettighedsinstitutioner og civilsamfundets deltagelse i processerne. På baggrund af positive resultater i bl.a. Benin, Ghana, Tanzania

**New Partnership for Africa's Development, NEPAD**, et initiativ lanceret af Sydafrika, Nigeria, Algeriet, Egypten og Senegal, blev tiltrådt af de afrikanske statschefer i juli 2001. Målet er at accelerere kontinentets udvikling ved at trække på de progressive kræfter i Afrika. NEPADs styrker er det stærke afrikanske ejerskab, og at det kæder fred, stabilitet og en række grundlæggende kriterier om demokratiske principper, retsstaten, respekt for menneskerettighederne og god regeringsførelse sammen med mulighederne for at skabe udvikling. Særligt interessant er den såkaldte "African Peer Review Mechanism", hvor landene frivilligt udsætter deres regeringsførelse og status på demokratiske og politiske reformer for en gennemgang af et uafhængigt panel.

og Uganda yder mange donorer, herunder Danmark, nu i stigende grad bistand gennem fælles budgetstøttemekanismer. Denne donorkoordination giver som udgangspunkt en mere ubureaukratisk og effektiv bistand, men også mindre mulighed for at følge den enkelte donors bidrag. Landene må derfor til gengæld løbende dokumentere målbare resultater, især vedrørende god regeringsførelse og fattigdomsreduktion.

Der er dog fortsat store udfordringer, også i de reformorienterede lande. Forvaltningen i mange afrikanske lande er præget af en hierarkisk administrationsstruktur og store forskelle i fordeling og udnyttelse af offentlige ydelser mellem henholdsvis by og land og regionalt. Korruption er stadig et udbredt fænomen, afrikanske parlamenter er typisk svage og dårligt rustede til at udfylde deres rolle i demokratiseringsprocessen, og retssektoeren sikrer ofte ikke kvindernes og de fattiges retssikkerhed. Kvindernes indflydelse i de politiske beslutningsprocesser og selvbestemmelse over egne forhold er generelt begrænset.

Fra dansk side vil man med udgangspunkt i de enkelte afrikanske landes egne politikker og strategier og i landenes internationale forpligtelser fremme god regeringsførelse, demokrati og menneskerettigheder. Panafrikanske initiativer har ofte stor signalværdi. NEPAD-initiativet er et vigtigt skridt mod større afrikansk ejerskab og kan sætte skub i demokratiseringen regionalt. Ikke mindst den såkaldte 'peer review'-mekanisme (se boks om NEPAD) følges med stor interesse fra dansk side. Integrering af ligestillingsaspektet i NEPAD har også prioritet. Regeringen vil i samarbejde med ligesindede lande bidrage til at støtte NEPAD-initiativet for at fremme demokratiseringen i hele Afrika. Dette vil bl.a. ske gennem deltagelse i det udvidede G8-samarbejde, Africa Partnership Forum, ved støtte til de regionale organisationers og Den afrikanske Udviklingsbanks arbejde og gennem bidrag til særlige initiativer i de enkelte lande.

Regeringen vil arbejde for:

- **Et politisk styrket NEPAD.** Danmark vil støtte NEPAD gennem politisk dialog med de afrikanske regeringer og arbejde aktivt for, at alle landene i AU tilslutter sig partnerskabet.
- **Støtte til gennemførelse af NEPAD.** Støtte til ECOWAS' gennemførelse af NEPAD-initiativet i Vestafrika på 18 mio. kr. i perioden 2004-2009, herunder inddragelse af civilsamfundet i Peer Reviews. Danmark vil endvidere yde støtte til iværksættelse af konkrete tiltag som følge af de enkelte landes Peer Reviews.

Det er vigtigt, at den politiske dialog med samarbejdslandene, hvor Danmark i kraft af bl.a. sit høje bistandsniveau er en respekteret partner, bruges strategisk til at styrke landenes regeringsførelse og menneskerettighedssituationen, ikke mindst kvinders rettigheder. I lande, hvor Dan-

mark ikke er repræsenteret, vil en styrket dialog gennem FN og EU og med de regionale organisationer være en prioritet. EU-dialogen udmærker sig bl.a. ved at kunne tage særligt vanskelige spørgsmål op med udemokratiske regeringer og lægge pres på gennemførelse af nødvendige ændringer gennem de såkaldte ”artikel 96 konsultationer”, der bl.a. kan inddrage EU’s bistand til landene.

Regeringen vil arbejde for:

- **Fremme af menneskerettighederne.** Danmark vil fremme god regeringsførelse og menneskerettigheder gennem FN, EU-dialogen og bilateralt. Ratificering og gennemførelse af torturkonventionen, kvinde-konventionen (CEDAW), børnekonventionen, ILO’s konventioner om arbejdstagerrettigheder, og tilslutning til den Internationale Straffedomstol skal stå i centrum.

Erfaringer fra programmer i Benin og Ghana viser, at sammenhængende programindsatser har størst gennemslagskraft frem for isolerede projekter. Regeringen ønsker i højere grad at fremme folkelig deltagelse. Styrkelse af de fattige befolkningsgruppers politiske kapacitet er med til at gøre konkrete udviklingsaktiviteter bæredygtige og rodfæstede i de involverede lokalsamfund. Nye danske programmer vil tage udgangspunkt i landenes internationale forpligtelser og i de nationale prioriteter nedfældet i fattigdomsstrategierne.

Regeringen vil arbejde for:

- **Opprioritering af indsatsen for god regeringsførelse og menneskerettigheder.** Iværksættelse af nye sammenhængende programmer i blandt andet Burkina Faso, Kenya og Zambia inden for en ramme af 270 mio. kr. over fem år. Programmerne vil bygge på nationale prioriteter som bedre offentlig forvaltning, korruptionsbekæmpelse, styrkelse af retssektoeren, parlamenter og menneskerettighedsinstitutioner samt styrkelse af civilsamfundet.
- **Decentralisering og nærdemokrati.** Danmark vil støtte reformtiltag, der sigter mod decentralisering og øget indflydelse hos borgerne i lokalområderne, herunder en bedre udnyttelse af eksisterende ressourcer. Støtte til civilsamfundet vil indgå som et element i indsatsen.
- **Nyt regionalt medieprogram.** Der vil i 2005 blive iværksat et regionalt medieprogram med en ramme på 35 mio. kr. over fem år. Formålet er at støtte såvel træning og uddannelse af mediepersoner som støtte til uafhængige medieorganisationer.
- **Styrke kvinders adgang til indflydelse og ressourcer.** Udmøntning af den nye ligestillingsstrategis anbefalinger om integration af ligestillingsaspektet i al bistand og målrettede indsatser,

herunder støtte til at fremme kvinders deltagelse i samfundslivet og opstilling ved valg.

God regeringsførelse skal ikke alene støttes ved særlige programmer, men integreres generelt i bistanden. Korruption rammer især samfundets fattige, som lider mest under, at de offentlige midler misbruges. Korruption modvirker opbygning af pålidelige strukturer og kan være direkte samfundsnedbrydende, fordi det kan tage årtier at genoprette den moralske deroute, der følger heraf.

Regeringen vil arbejde for:

- **Korruptionsbekæmpelse.** Udmøntning af Danidas handlingsplan for korruptionsbekæmpelse på landeniveau gennem øget indarbejdelse af anti-korruptionstiltag i alle landeprogrammerne. Fokus på sociale aktører (skoler, unge, kvinder), som kan bidrage til forandring på længere sigt. Gennemførelse af det nye anti-korruptionsprogram i Uganda (30 mio. kr. i perioden 2004-2007).

Fremme af god regeringsførelse og opnåelsen af konkrete resultater i landene afhænger også af bistandens karakter. Ved at koordinere bistanden med andre donorerers støtte og lade nationale prioriteter og institutioner lede indsatserne bliver bistanden mere effektiv. Harmoniseringen kan tage mange former. Sammen med førende donorer som f.eks. Verdensbanken, der yder store bidrag til Afrika, anvender Danmark sektorstøtte og direkte budgetstøtte i lande, som fører gode politikker og viser konkrete resultater som sund økonomistyring, bekæmpelse af korruption og målrettet fattigdomsbekæmpelse. Regeringen bruger samtidig donorkoordinationen til at sikre Danmark strategisk indflydelse i dialogen om landenes økonomiske politik og prioriteringer i forhold til fattigdomsbekæmpelse.

Regeringen vil arbejde for:

- **Øget koordination og harmonisering af bistanden.** Danmark vil øge forudsigeligheden og dermed effektiviteten af bistanden. På kort sigt skal 80 pct. af bistanden reflekteres i samarbejdslandene budgetter, og på længere sigt er ambitionen at kanalisere en væsentlig del af bistanden gennem de nationale myndigheder og sikre lokal demokratisk kontrol med midlerne. Der lægges vægt på en aktiv dialog med Verdensbanken, IMF og ligesindede bilaterale donorer om styrket harmonisering og tilpasning af bistanden inden for rammerne af fattigdomsstrategierne.
- **Afbinding af bistanden.** Danmark har siden 1. januar 2004 afbundet sin bistand, således at man følger EU's generelle udbudsregler. Fra dansk side arbejder man for, at andre lande ligeledes

afbinder og dermed opnår den effektivisering af bistanden, som øget konkurrence indebærer.

- **Større ejerskab.** Skabe større nationalt ejerskab ved at lade landenes egne planer og målsætninger styre udmøntningen af den danske bistand. Gennem støtte til korruptionsbekæmpelse og bedre forvaltning af de offentlige midler tilvejebringe forudsætningerne for, at Danmark vil kunne øge budgetstøtten. Civilsamfundet skal deltage aktivt i processerne omkring fattigdomsorienteringen.
- **Flere ressourcer til kvinderne.** Gennem den politiske dialog med landene og støtte til indsamling af kønsdifferentieret statistik vil Danmark arbejde for en integrering af ligestillingsaspektet i de nationale fattigdomsstrategier og anvendelsen af de offentlige midler.

## VI Mennesket i centrum

En effektiv, helbredsmæssigt sund og veluddannet arbejdsstyrke er afgørende for økonomisk vækst og fattigdomsbekæmpelse. Udvikling af de menneskelige ressourcer må derfor stå i centrum for udviklingsprocessen, også i Afrika.

I de kommende år vil Danmark gennem målrettede investeringer i de sociale og økonomiske sektorer fortsat bidrage til, at de fattige i Afrika sættes i stand til at udnytte deres egne ressourcer bedst muligt og dermed opnå forbedrede levevilkår. Dette skal især ske ved en fortsat prioritering af områder som vand og sanitet, sundhed og uddannelse – områder, som er af særlig stor vigtighed for at fremme kvinders levevilkår og indflydelse, ligesom især økonomiske fattige grupper rammes af problemer inden for disse områder. I alle programsamarbejdslande i Afrika vil Danmark koncentrere en væsentlig del af sin bistand i én eller flere af disse sociale sektorer.

I de afrikanske landes fattigdomsstrategier er de sociale sektorer en vigtig bestanddel. Særligt Verdensbanken og IMF bidrager til formuleringen og udviklingen af strategierne. Derfor er det vigtigt, at Danmark fortsætter den aktive dialog med de to organisationer – også på områder, der vedrører de sociale sektorer.

Regeringen vil arbejde for:

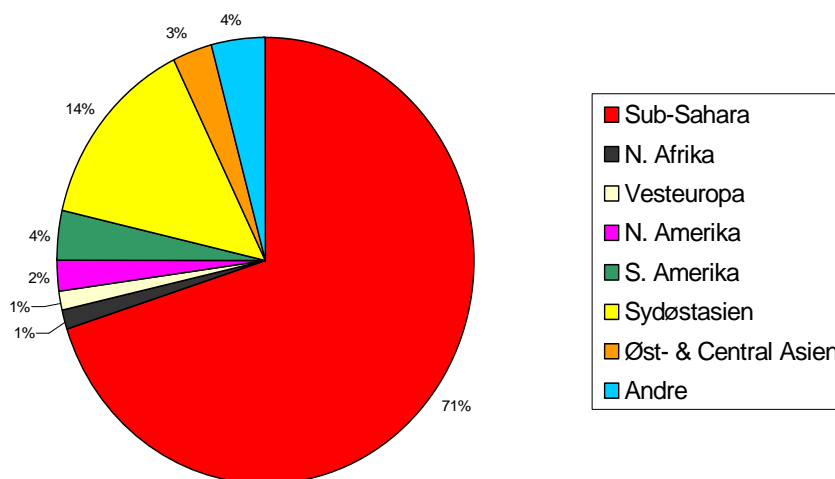
- **Fortsat aktiv dialog med Verdensbanken og IMF.** Danmark vil gennem multilaterale og landespecifikke forhandlinger arbejde for, at de to organisationer fortsat bidrager til forbedring af de na-

tionale fattigdomsstrategier. Fra dansk side vil man også arbejde for, at fokus fastholdes på Afrika.

- **Halvanden milliard kr. til vand i Afrika.** Regeringen sikrer, at Danmark i perioden 2002-2009 bidrager med ca. halvanden mia. kr. til vand i Afrika. Dette sker dels gennem **vandsektorprogrammer i** Benin, Burkina Faso, Ghana, Kenya, Uganda og Zambia samt ved en styrket multilateral indsats for vand og sanitet.

En væsentlig barriere for bæredygtig udvikling og økonomisk vækst er hiv/aids. I særligt hårdt ramte lande er den gennemsnitlige levealder fal-

### Fordeling af hiv/aids-smittede i verden



det med 13 år siden 1999. I en række lande, især i det sydlige og østlige Afrika, udgør andelen af hiv-positive over 25-30 pct. af befolkningen. Sygdommen rammer bl.a. lærere og sundhedspersonale, trækker ressourcer fra behandling af andre sundhedsindsatser og undergraver de allerede svage sociale sektorer. 57 pct. af de nye smittede i Afrika er kvinder. Unge fattige afrikanske kvinder og piger har op til to en halv gang større sandsynlighed for at blive smittet sammenlignet med jævnaldrende drenge. Det er derfor helt afgørende at opprioritere støtten til bekæmpelse af hiv/aids i Afrika og især at afhjælpe kapacitetskrisen i de sektorer, som særligt er berørt af hiv/aids, f.eks. sundheds- og transportsektoren. Samtidig må hiv/aids-hensyn imidlertid inddrages i *alle* sektorer.

En ny dansk handlingsplan for bekæmpelse af hiv/aids er under udarbejdelse og vil fastlægge klare målsætninger og retningslinier for den



fremtidige indsats i udviklingslandene. Planen tager afsæt i analyser af, hvordan hiv/aids-epidemien indvirker på de overordnede sociale og økonomiske strukturer i de danske samarbejdslande i Afrika og dermed på rammerne for udviklingssamarbejdet. Planen vil forholde sig til balancen mellem forebyggelse, omsorg, behandling og andre tiltag rettet mod konsekvenserne af epidemien. En afgørende problemstilling er omfanget af behandling med antiretroviral (ARV) medicin. Danmark vil forsætte sin støtte til de nationale sundhedssystemer og herigennem arbejde for, at hiv/aids-indsatsen kan blive så effektiv som mulig. Samtidig bør den forebyggende indsats udbygges og forstærkes for at forhindre at stadig flere smittes.

Regeringen vil arbejde for:

- **Opprioritering af indsatsen til forebyggelse og bekæmpelse af hiv/aids i samarbejdslandene i Afrika.** Fokus vil være på en styrkelse af kapaciteten i sundhedssektoren. Regeringens handlingsplan vil i særlig grad rettes mod Afrika.

Forbedring af sundhedstilstanden i Afrika er afgørende for fattigdomsbekæmpelsen. Udbygningen af den primære sundhedstjeneste har vist gode resultater, men der er stadig ressourceproblemer, som følge af u hensigtsmæssige politikker og besparelser. I mange afrikanske lande lider sundhedssektoren under manglende finansiering, manglende adgang til ydelserne for de fattige og sårbare grupper, vekslende kvalitet især i landområderne samt mangel på kompetent og motiveret personale. Den manglende finansiering har betydet øget brugerbetaling, hvilket forhindrer de fattigste og mest sårbare grupper i at få adgang til ydelserne, såfremt der ikke er særlige ordninger for de disse grupper. Det er derfor nødvendigt at etablere effektive fritagelsessystemer for fattige og andre sårbare grupper, samt at arbejde hen mod sygesikringsordninger, der omfatter de fattige. På områder relateret til sundhed er Afrika langt fra at nå 2015 Målene.

Regeringen vil arbejde for:

- **Opbygning af sundhedssystemer i samarbejdslandene.** Tidligere afgrænsede projektaktiviteter inden for sundhed vil blive erstattet af et sundhedssektorprogram i Kenya (ca. 250 mio.). Igangværende sektorprogrammer i Ghana, Tanzania, Uganda, Zambia fortsættes.
- **2005 Topmødet om 2015 Målene.** Danmark bidrager til at sikre at seksuel og reproduktiv sundhed og rettigheder, herunder sammenhæng med bekæmpelse af hiv/aids, placeres centralt i forhold til indfrielsen af 2015 Målene. Danmark vil i den sammenhæng udarbejde konkrete forslag til, hvordan indsatsen for de fattigste lande i Afrika kan styrkes, inklusiv den private sektors rolle.

Et andet afgørende element i udviklingen af de menneskelige ressourcer er uddannelse. Generelt er uddannelsessystemerne i Afrika præget af underfinansiering og ulige adgang. Der er derfor behov for at tænke i langsigtede løsninger, der tager fat i både den nationale planlægningskapacitet og i forbedringer af de konkrete uddannelsesforhold, ikke mindst i grundskolen. Undersøgelser har vist, at investeringer i pigers uddannelse er afgørende vigtigt for fremme af kvinders rettigheder og muligheder for at bidrage til den økonomiske og samfundsmæssige udvikling. Samtidigt er det vigtigt, at både kvinder, men også de unge mænd, sikres erhvervsrelevante uddannelsesmuligheder, der reelt fører til beskæftigelse og indkomst. Derfor skal erhvervssektorstøtte og Danmarks indsatser i uddannelsessektoren spille tæt sammen.

Regeringen vil arbejde for:

- **Gennemførelse af de nye uddannelsesprogrammer.** Der iværksættes uddannelsessektorprogrammer i Benin (20 mio. kr. årligt) og Burkina Faso (20-30 mio. kr. årligt).
- **Styrkelse af national planlægningskapacitet.** Inden for grundskoleområdet og de erhvervsfaglige uddannelser vil der blive fokuseret på både øget adgang og kvalitet samt på styrkelse af den administrative kapacitet.

Børn og unge under 18 år udgør mere end halvdelen af Afrikas befolkning, og på grund af spredningen af hiv/aids er denne andel stigende. I nogle lande udgør forældre- og hjemløse børn over 10 pct. af den samlede befolkning. De almindelige familiestrukturer er svage eller ligefrem ikke-eksisterende. Børn er også i særlig grad udsat for krænkelse af deres rettigheder, misbrug, bortførelser og tvungen deltagelse i krig og konflikter. En befolkningssammensætning med en overvægt af børn og unge udgør en særlig dynamik og problemstilling, som er vigtig at forholde sig til i ressourceplanlægningen. Børn og unge er også afgørende for, hvilken udvikling et samfund får. Særlige indsatser bør rettes mod gruppen af særligt udsatte børn, herunder forældreløse.

Regeringen vil arbejde for:

- **Øget fokus på sårbare grupper.** Danmark vil på basis af de seneste ti års erfaring med integration af sårbare grupper, f.eks. børn med indlæringsvanskeligheder, arbejde for en systematiseret udbredelse af den praksis, der har fået navnet ”inkludering”. Endvidere vil Danmark – baseret på erfaringer fra Kenya, Uganda og Zambia – videreudvikle specifikke indsatser for de mest sårbare grupper, herunder handicappede.

- **Tiltag rettet mod børn.** Særlige tiltag bør iværksættes for den generation af forældreløse børn, som har brug for særlige indsatser for at sikre deres opvækst.

Indsatser for miljøet bidrager afgørende til muligheden for udvikling af de menneskelige ressourcer. Fattigdom, dårlig helbredstilstand og miljømæssige forringelser forstærker hinanden. De fattige er ofte stærkt afhængige af naturens egne ressourcer, men samtidig dem der rammes hårdest af forurenede vand, nedbrydning af dyrkningsjorden, luftforurening og affaldsproblemer. Dyrkningsjorden er under stærkt pres. 2/3 af Afrikas dyrkningsareal er under nedbrydning, og kun 30 pct. af det oprindelige skovareal er tilbage. Fiskebestanden er stærkt nedadgående, hvilket især rammer den del af befolkningen, der lever af traditionelt kystnært fiskeri. Voksende byområder udgør tillige en sundheds- og miljømæssige udfordring. Denne negative udvikling kan kun vendes ved en målrettet og tværgående indsats, som kan sikres ved at få de miljømæssige konsekvenser indarbejdet i bl.a. landenes fattigdomsstrategier. Vi må også sikre, at miljøhensyn tillægges høj prioritet i vores egne udviklingsprogrammer.

Internationale miljøkonventioner kan gøres til et mere effektivt instrument, end det er tilfældet i dag. Regeringen vil arbejde for en forenkling og bedre koordination, samarbejde og synergi. Herved opstår synergi mellem områderne, og der opnås væsentlige administrative forenklinger, som er nødvendige, for at de ressourcetsvage afrikanske lande kan få glæde af konventionerne. Det gælder f.eks. konventionerne, der regulerer giftige kemikalier (Stockholm-konventionen), farligt affald (Basel-konventionen) samt information og forudgående samtykke om farlige transporter (Rotterdam-konventionen). Disse er bl.a. gennemført for at løse Afrikas problemer med at blive brugt som losseplads for farligt affald. Yderligere synergi og koordinering vil ske i forbindelse med den kommende globale strategiske tilgang til international kemikaliehåndtering (SAICM), som forventes at være på plads i begyndelsen af 2006.

I strategien for Danmarks miljøindsats i udviklingslandene fokuseres bl.a. på bymiljø, forvaltning af naturressourcer og vedvarende energi, herunder klimaændringer. Dette vil være vigtige sektorer for såvel det kommende multilaterale, som det bilaterale arbejde i Afrika.

Regeringen vil arbejde for:

- **Miljø som tværgående hensyn.** Miljø opprioriteres i både det multi- og bilaterale udviklingsarbejde. Særlig vægt vil blive lagt på indarbejdelse af miljøhensyn i de nationale fattigdomsstrategier og udarbejdelse af nationale strategier for bæredygtig udvikling.

- **Internationale miljøkonventioner og –aftaler.** Måltrettet udvikling og efterlevelse af disse vil fortsat tillægges stor vægt. Regeringen vil arbejde for administrative forenklinger.
- **Større miljøprogrammer** forventes iværksat i 2005 i Mozambique (180 mio. kr.) og Sydafrika (220 mio. kr.), i 2007 i Tanzania (180 mio. kr.) og i 2008 i Zambia (120 mio. kr.). Disse vil fokusere på bymiljø, naturressourcer, herunder biodiversitet og energi, herunder klima.
- **Den multilaterale miljøbistand.** Det internationale miljø samarbejde vil blive opprioriteret i Afrika, især indsatser til fordel for vand, kemikalier, energi og klimatilpasninger.

## Bilag 1. Oversigt over bilateral sektorprogram- og projektbistand til Afrika syd for Sahara

	2005	2006	2007	2008	2009*
I alt**	2.067	2.089	2.079	2.110	2.110
Programsamarbejdslande	1.915	1.935	1.935	1.965	1.965
Benin	180	180	180	180	180
Burkina Faso	195	195	195	195	195
Ghana	290	290	290	290	290
Kenya	150	160	160	160	160
Mozambique	290	290	290	320	320
Tanzania	380	380	380	380	380
Uganda	250	250	250	250	250
Zambia	180	190	190	190	190
Øvrige lande	150	140	140	140	140
Eritrea	10	0	0	0	0
Niger	40	40	40	40	40
Sydafrika	50	50	50	50	50
Sudan	50	50	50	50	50
Andre lande indsatser	2	14	4	5	5

(mio.kr) 2005 priser

\*Teknisk fremskrivning

\*\* Hertil skal lægges personelbistand, NGO-bistand, den særlige miljøbistand, bistand gennem Afrikabanken og nærområdeindsatser. I alt ca.1 mia. kr./pr. år.

Kilde: Forslag til finansloven for 2005 – Anmærkninger & Sikkerhed, vækst – udvikling (august 2004).

## Bilag 2. Oversigt over sektorer og prioritetsområder for den bilaterale udviklingsbistand til danske samarbejdslande i Afrika syd for Sahara

Erhvervsudvikling									
Energi									
Uddannelse <sup>1</sup>									
Sundhed									
Vand og sanitet									
Transport									
Landbrug									
God regeringsfør. <sup>2</sup>									
Budgetstøtte									
Miljø <sup>3</sup>									
	Benin	Burkina Faso <sup>4</sup>	Ghana	Kenya <sup>5</sup>	Mozambique	Tanzania	Uganda	Zambia	Sydafrika

<sup>1</sup> Uddannelsessektorstøtte forventes iværksat i Benin i 2005 og i Burkina Faso i 2006.

<sup>2</sup> Større programmer forventes iværksættes i Benin, Burkina Faso, Kenya og Zambia i 2005.

<sup>3</sup> Større miljøprogrammer forventes iværksat i Mozambique og Sydafrika i 2005, Tanzania i 2007 og Zambia i 2008.

<sup>4</sup> Energisektorprogrammet bliver udfaset i perioden 2005-2008.

<sup>5</sup> Der er planlagt et erhvervssektorprogram fra 2006.