

Udvikling! – Folkestyret eller statsstyret ?



**Udvikling skabes af aktive mennesker, der samarbejder,
men der er for meget stat og for lidt civilsamfund i den danske
regerings udviklingspolitiske prioriteter for 2007 - 2011**

Af Knud Vilby

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. De fattige har brug for mere end stat	3
2. DANIDA glemte at lave de planlagte civilsamfundsanalyser	8
3. Store bistandsbeløb anvendt uden planlægning og koordination	10
4. Kapacitetsopbygningen skal baseres på rettighedstænkning	12
5. Uheldig statsliggørelse af dansk bistand på vej	14
6. Stærkere fokus på nationale og internationale netværk	16
7. Brugere skal med – i regeringsførelse og i kampen mod fattigdom	18
8. Ligestilling forudsætter fokus både på køn og kvinder	23
9. AIDS-epidemien påvirkes af et dobbelt ulighedsproblem	27
10. Udvikling skabes indefra	30

Introduktion

Denne rapport indeholder en reaktion fra danske miljø- og udviklingsorganisationer på regeringens udspil til udviklingspolitiske prioriteter for de kommende fem år.

Med rapporten ønsker organisationerne i 92-gruppen at lægge op til debat om civilsamfundets rolle i den danske bistand. Civilsamfundet omtales positivt i udspillet fra regeringen, men de danske NGO'er finder, at der er behov for præcisering af civilsamfundets rolle, ligesom der er behov for fortsat udvikling af de redskaber, der søges anvendt til at styrke civilsamfundet.

Teksten er skrevet af Knud Vilby på baggrund af input fra 92-gruppens medlemsorganisationer.

I rapporten omtales 15 projekter, som sigter på at støtte civilsamfundene i verdens fattige lande. Projekterne er støttet økonomisk af danske miljø- og udviklingsorganisationer. I de fleste tilfælde vil man kunne finde uddybende oplysninger om eksemplerne på organisationernes hjemmesider.

Fotoet på forsiden er taget af Tine Harden. Kvinden på billedet hedder Hannatou Kido. Hun er 30 år og bor i landsbyen Mallamawi i Niger. Hun er den eneste voksne i landsbyen, med 400-500 indbyggere, som kan læse og skrive. Hannatou er valgt til det lokale byråd – hvilket er en stor ting for en kvinde i et stærkt muslimsk område.

Redigeringen er afsluttet d. 19. februar 2007.

”You must be our watch dogs. You must be our conscience. You must put pressure on the governments. You are the civil society, and watch out: You are not the government.”

Formanden for Den Afrikanske Union, Alpha Oumar Konaré i København foråret 2006.

1. De fattige har brug for mere end stat

Det er næsten umuligt for fattige mennesker at få et bedre liv, og for svage og undertrykte at opnå forbedringer i lande, hvor der ikke er rimelige hæderlige regeringer og nogenlunde velfungerende offentlige administrationer. De fattigste har brug for både regering og stat.

Men der skal mere til. Statsapparater kan også fastholde ulighed og skævvride magten. Og nogle regeringer benytter magten til at fastholde en snæver og ensidig magtbase.

De fattige har brug for meget mere end stat og regering.

I ”Vilje til udvikling” (august 2006) fastlægger regeringen, at de danske udviklingspolitiske prioriteter fra 2007 til 2011 vil være

- God regeringsførelse - som en grundforudsætning for udvikling
- Kvinder – som en drivkraft for udvikling.
- Hiv/aids – med fokus på Afrika og udsatte grupper.

Danske miljø- og udviklingsorganisationer er enige med regeringen i, at disse fokusområder vil og bør være meget væsentlige i dansk udviklingsbistand i de kommende år. Men organisationerne mener, at der er store mangler i regeringens fokus.

Vellykkede indsatser på de tre fokusområder forudsætter et stort og bevidst arbejde for aktivt at inddrage alle de mennesker, der udgør de grundlæggende ressourcer for udvikling. Det er ofrene for undertrykkelse og ulighed. Det er de aktive enkeltpersoner og grupper, der sætter nye mål for samfundsudviklingen, og det er de bevidste borgere og organisationer der kæmper mod korruption og magtmisbrug og søger at holde regeringerne til regnskab. Det er i høj grad kvinderne, der typisk arbejder mere og bestemmer langt mindre end mændene. Og det er de syge og udsatte, der har krav på at blive betragtet som aktive medborgere, og som der også er brug for i sundhedspolitikken. Alt det er der slet ikke nok fokus på i regeringens udspil.

Den danske regering understreger i "Vilje til udvikling", at den målrettet vil arbejde "for at styrke civilsamfundets rolle i de danske samarbejdslande – både gennem den bilaterale bistand og gennem de danske NGO'er. Et aktivt civilsamfund er afgørende for at fremme en pålidelig offentlig administration og et stærkt fattigdomsfokus."¹

Ordene står der. Men udspillet fokuserer alligevel på staterne. Danske NGO'er vil med denne publikation bidrage til en stærkere dialog om, hvordan de opstillede mål nås i det bedst mulige samspil mellem den offentlige sektor og civilsamfundet både i Danmark, i de danske programsamarbejdslande og i de andre ulande, hvor Danmark og danske organisationer har realistiske muligheder for at yde bistand indenfor de tre områder.

Allerede i den danske civilsamfundsstrategi fra 2000 hedder det, at "Der er brug for en grundig analyse af samspillet mellem civilsamfundet og staten. Civilsamfundets organisationer er ikke per se gode eller dårlige. De har en meget forskellig folkelig legitimitet og kan hverken erstatte den offentlige sektor eller repræsentative demokratiske organer. Men gennem folkelige bevægelser og græsrodsorganisationer kan fattige og marginaliserede kvinder og mænd få en stemme og inddrages i politikformulering og gennemførelse af konkrete programmer".²

Strategien siger også, at man i sine analyser skal dække hele feltet af organisationer. Civilsamfundet består af velorganiserede NGO'er og traditionelle folkelige organisationer som fagforeninger og bondebevægelser, af kirkelige og andre religiøse organisati-

Mellemløseligt Samvirke i Uganda: Få korrupsion frem i lyset!

Da endnu en stor korrupsionssag i Uganda i 1998 blev dysset ned og henlagt efter stor medieomtale, gik 24 civilsamfundsorganisationer sammen i koalitionen Anti Corruption Coalition of Uganda (ACCU). Målet var at skabe større kendskab til og opmærksomhed om den omfattende korrupsion både i forbindelse med store regeringskontrakter og i den daglige behandling af borgerne på hospitaler, hos politiet, i skoler og i mange andre forhold.

ACCU har opbygget en database med små og store korrupsionssager, så de kan følges og man kan sikre, at de ikke får lov at gå i glemmebogen. Udover at følge de konkrete sager arbejder ACCU med fortalervirksomhed rettet mod en styrkelse af lovgivning og institutioner, der kan forebygge korrupsion og sikre grundig undersøgelse af konkrete sager. ACCU laver løbende oplysningsarbejde om korrupsion og borgernes rettigheder, og arrangerer en årlig anti-korrupsions-uge med aktiviteter og demonstrationer i et stort antal byer i alle dele af landet.

Mellemløseligt Samvirke Uganda var en af initiativtagerne til koalitionen, og har løbende støttet ACCUs arbejde og medvirket til at sikre et godt samarbejde med parlamentet, ministerier og ombudsmands-institutionen. På ACCUs initiativ har parlamentet nu vedtaget en lov om offentlighedens adgang til information om offentlig administration.

¹ Udenrigsministeriet, Danida: "Vilje til udvikling", august 2006. Side 8.

² Udenrigsministeriet, Danida: "Strategi for dansk støtte til civilsamfundet i udviklingslandene – herunder samarbejdet med de danske NGO'er", oktober 2000. Side 6.

oner, af græsrodsorganiseringer og såkaldte Community Based Organisations (CBO'er), af de helt lokale traditionelle sociale og etniske strukturer og af kulturorganisationer og sportsgrupper.

Samspillet mellem regering, stat, lokale og regionale offentlige strukturer og civilsamfundet er på alle niveauer afgørende for at skabe større lighed og bedre muligheder for de marginaliserede.

Samspillet er både et med- og modspil. Civilsamfundsorganisationerne skal bistå regeringer og administrationer med politikformulering og med at gennemføre de rigtige programmer. Men civilsamfundet skal også med stærke og konstruktive modspil sikre; at kritiske rapporter ikke samler støv; garantere at nødvendige reformer ikke kun bliver papirreformer, der aldrig gennemføres i praksis; bruge ytringsfrihed til at protestere mod overgreb og uretfærdighed; være med til at give kampen mod korruption folkelig forankring og sikre gennemsigtighed i og kontrol med administrationen.

På disse områder står det – trods forbedringer gennem de sidste 10-15 år – sløjt til i mange af de danske samarbejdslande. Derfor er der brug for samtænkning og samarbejde mellem stater, regeringer og folkelige bevægelser. I dansk bistand skal der derfor fokuseres langt stærkere på civilsamfundets rolle i modtagerlandene og på samspillet mellem danske NGO'er og disse civilsamfund.

Dette udspil er et tilbud fra danske NGO'er om et langt stærkere medspil. Det er samtidig et konstruktivt modspil til regeringens udspil. Det peger på aktuelle problemer og udfordringer både i danske samarbejdslande og i den danske bistandsadministration.

Organisationernes udspil har to hovedkomponenter:

- En kritisk vurdering af de aktuelle problemer og udfordringer og civilsamfundets potentialer indenfor de tre prioritetsområder, og en række konklusioner og anbefalinger knyttet til analysen.
- En kort præsentation af en række konkrete civilsamfundsaktiviteter, der illustrerer de danske NGO'ers erfaringer, potentiale og kapacitet til at styrke indsatserne indenfor de tre områder. Eksemplerne præsenteres løbende i denne publikation.

Dette udspil er udarbejdet så hurtigt, som det har været praktisk muligt efter regeringens præsentation af de udviklingspolitiske prioriteter i efteråret 2006. Udspillet skal imidlertid også ses som et indspil i forhold til en række andre aktuelle begivenheder på bistandsområdet:

- Rigsrevisionen er i gang med at undersøge, om NGO-indsatsen, som beskrevet i civilsamfundsstrategien fra 2000 virker efter hensigten.
- Udenrigsministeriet er i gang med udviklingen af en ny strategi for regeringsførelse.
- Udenrigsministeriets særlige Afrika-strategi fra 2005 er under revision.
- Udenrigsministeriet arbejder på en ny Latinamerika-strategi.

Samtidig er det relevant se dette udspil i forhold til, at der for første gang siden 2001 er flere økonomiske midler til rådighed til den bilaterale bistand.

Danske NGO'ers bistandsarbejde har både lidt under, at de offentlige bevillinger til bistand generelt har været faldende, og at NGO'ernes andel af den reducerede bistand derudover har været mindre end tidligere. I 2007 er der mulighed for at sætte nye mål, både i samarbejdet med programsamarbejdslande og i de bredere indsatser i en række andre lande, omkring menneskerettigheder, konfliktforebyggelse og god regeringsførelse.

Formanden for Den Afrikaniske Union (AU), Alpha Oumar Konaré var i foråret 2006 i København både til regeringens store Afrika-konference og til den afrikansk-danske civilsamfundskonference med titlen "Håb for Afrika".

Ved den lejlighed lød Konaré's budskab til civilsamfundet:

*"You must be our watch dogs. You must be our conscience. You must put pressure on the governments. You are the civil society, and watch out: You are not the government."*³

Det er i den ånd dette udspil fremlægges. Vagthundene, fortalere og pressionsgrupperne er vigtige. Nogle gange kan lokale og nationale grupper støttes direkte. Andre

IBIS: Aktive hiv-positive i Namibia

De hiv-smittede og deres organisationer udgør selv et væsentligt potentiale for at dæmme op for hiv/aids-epidemien. Der er en voldsom angst og diskrimination forbundet med hiv og aids de fleste steder, og det kan være en næsten uoverstigelig barriere for en effektiv indsats mod yderligere spredning og for at igangsætte den nødvendige medicinske behandling. Aktive og udadvendte hiv-smittede, der viser at hiv-positive kan være en positiv samfundskraft, kan reducere diskrimination, og har vist sig afgørende i forhold til at få andre mennesker til at lade sig hiv-teste. Ofte er de smittede især fattige kvinder. Viden om egen status er et første skridt mod overhovedet at begynde at søge medicinsk behandling. En evaluering af IBIS' hiv/aids arbejde i bl.a. Namibia viser, at arbejdet med at inddrage civilsamfundet og udvikle kapacitet på lokalt niveau er afgørende både for det præventive arbejde og behandlingsindsatsen.

Både UNAIDS og andre aktører ser inddragelsen og styrkelsen af de hiv-smittede og deres organisationer som helt nødvendig i en rettighedsbaseret og effektiv tilgang til epidemien. IBIS har i flere år støttet Lironga Eparu, der er den nationale organisation for hiv-smittede, for at forstærke dens evne til at tale for de hiv-smittede.

Arbejdet med hiv-smittede er et nødvendigt med- og modspil til regeringens og donorers politikker og initiativer. Det er et medspil, fordi de hiv-smittede er afgørende aktører for en indsats mod spredning, og det er et modspil, fordi de som en del af det organiserede civilsamfund er i stand til at kæmpe mod diskrimination og stigmatisering. De kan dermed skabe en indgang og platform for en effektiv fortalervirksomhed for retten til behandling, støtte og omsorg.

³ IBIS og Nord / Syd Koalitionen: "Hope for Africa". Rapport fra African-Danish Civil Society Conference, København maj 2006. Elektronisk på www.north-south.dk

gange er der brug for et tæt samarbejde med danske organisationer. Men under alle omstændigheder er der behov for en styrkelse af civilsamfundene i de lande vi samarbejder med. Det være sig i Afrika, Latinamerika, Asien eller Mellemøsten.

- **De fattige har brug for velfungerende statsapparater og pålidelige regeringer. Men de har brug for meget mere end det. Hvis bistanden og udviklingsindsatsen alene fokuserer på staten og glemmer de folkelige bevægelser og civilsamfundet, bliver resultatet ikke god regeringsførelse.**

2. DANIDA glemte at lave de planlagte civilsamfundsanalyser

Samspillet mangler

Samspillet mellem regeringens prioritetsområder er afgørende. Kampen for ligestilling styrker kvinders mulighed for at bidrage til et bedre og mindre uretfærdigt samfund. Indsatser for at sikre de hiv-positives rettigheder er med til at forbedre offentlige sundhedsindsatser og til at gøre marginaliserede mennesker til aktive medborgere. Et aktivt nationalt civilsamfund forbedrer regeringens forvaltning, styrker kvinders rolle og effektiviserer kampen mod hiv/aids. Aktive borgere er en forudsætning for positive miljø- og udviklingsindsatser.

Det er derfor afgørende at tage udgangspunkt i samspillet. Men det gør regeringen ikke i tilstrækkeligt omfang.

De danske landestrategier bygger kun i meget beskedent udstrækning på egentlige analyser af civilsamfundene i programsamarbejdslandene. I civilsamfundsstrategi blev det fastslået, at landestrategierne for sam-

arbejdslandene i muligt omfang vil "omfatte en analyse af samspillet og rollefordelingen mellem stat og civilsamfund samt de lovgivningsmæssige rammer, som civilsamfundet arbejder under. I den generelle forberedelse af programsamarbejdet skal potentielle samarbejdspartnere på de forskellige indsatsområder og niveauer endvidere søges

Verdensnaturfonden: God regeringsførelse i forvaltningen af naturressourcer i Quirimbas National Park, Mozambique

I det nordlige Mozambique har WWF (Verdensnaturfonden) været drivkraften i etableringen af Quirimbas National Park i tæt parløb med lokale myndigheder og lokale beboere. Overudnyttelse af skoven, vilde dyr og marineressourcer var ved at undergrave både naturens og menneskenes overlevelse i området. WWF har bidraget med både økonomisk og teknisk støtte og løbende rådgivning. I udviklingen og definitionen af nationalparkens overordnede forvaltningsplan blev det aftalt, at 20 % af parkens indtægter skulle finansiere udviklingsindsatser for lokalbefolkningen.

WWF gennemfører et marinforvaltnings- og landsbyudviklingspilotprojekt i ét distrikt i nationalparken. Der er fokus på kapacitetsopbygning af både mænd og kvinder i distriktets landsbyer, så de kan indgå som kvalificerede forhandlingspartnere til de lokale myndigheder om anvendelsen af de 20 % af parkens indtægter. Distriktet havde ikke et dialog- og planlægningsforum, hvor den type forhandlinger og dialoger mellem myndigheder og lokalbefolkning kunne finde sted. Derfor støtter projektet opbyggelsen af et *distriktsudviklingsforum*, med repræsentanter for relevante myndigheder, parkadministrationen, landsbyorganisationer, interesseorganisationer, religiøse ledere, lokal turisme og andre aktører. Dette forum mødes en gang om året og diskuterer planer og ideer til udvikling og forbedring af sociale, økonomiske, politiske, kulturelle og tekniske forhold i distriktet samt finansiering og praktisk udførelse.

Hvis det lykkes at få dette *distriktsudviklingsforum* til at fungere efter hensigten, er det planen at udbrede ideen til alle nationalparkens distrikter, så forvaltningen af nationalparken både fra myndighedernes og civilsamfundets side bliver baseret på årligt tilbagevendende dialog-, planlægnings- og prioriteringsmøder.

identificeret, og der skal gennemføres en vurdering af disse partners folkelige legitimitet, organisationsform, medlemsbase og målsætning.”⁴

Civilsamfundsstrategien fastslår videre, at der ved tilrettelæggelse af sektorprogrammerne så vidt muligt, vil indgå *”en analyse af samspillet mellem stat og civilsamfundet på det givne indsatsområde, baseret på den generelle analyse af civilsamfundet”*.⁵ I det omfang der eksisterer civilsamfundsorganisationer, som med legitimitet kan tale for målgruppen og de fattige kvinder og mænd, bør de ifølge strategien inddrages i sektorprogramformuleringen.

Hverken de nationale eller de sektorspecifikke analyser er blevet udarbejdet i noget større omfang, og de bilaterale bistandsindsatser understøttes ikke i væsentlig udstrækning af grundige civilsamfundsanalyser. Det svækker mulighederne for at inddrage civilsamfundet i udviklingen af de enkelte sektorprogrammer og for at give en velgennemtænkt støtte til et gunstigt civilsamfundsklima. Civilsamfundsanalyser vil også gøre det lettere at sætte civilsamfundet på dagsordenen i lande, hvor regeringer er kritiske overfor de civile samfund.

- **Danida skal sikre udarbejdelse af de nationale og sektorspecifikke civilsamfundsanalyser, der var forudset i civilsamfundsstrategien fra 2000.**

⁴ Udenrigsministeriet, Danida: "Strategi for dansk støtte til civilsamfundet i udviklingslandene – herunder samarbejdet med de danske NGO'er", oktober 2000. Side 32.

⁵ Samme, side 39.

3. Store bistandsbeløb anvendt uden planlægning og koordination

Den lokale bevillingskompetence

Det er den danske regerings politik at søge at fremme et gunstigt civilsamfundsklima gennem dialog og samarbejde både med regeringer og civilsamfundsorganisationer i samarbejdslandene. Det understreges i civilsamfundsstrategien og gentages i "Vilje til udvikling", hvori det hedder, at regeringen i sin indsats for god regeringsførelse *"målrettet (vil) arbejde for at styrke civilsamfundets rolle i de danske samarbejdslande både gennem den bilaterale bistand og gennem de danske NGO'er"*.⁶

Der er betydelige økonomiske muligheder for at styrke civilsamfundsorganisationer i samarbejdslandene både via danske organisationer, via direkte bevillinger og via den lokale bevillingskompetence. De enkelte ambassader kan via den lokale kompetence (Local Grant Authority) bevilge op til 10 % af den årlige landeramme for samarbejdslandene i støtte til forskellige aktiviteter⁷. Disse bevillinger går i vid udstrækning til projekter som gennemføres af lokale og nationale civilsamfundsorganisationer. Men der er ingen samlet planlægning eller koordination for brugen af disse midler. På baggrund af indberetninger registrerer Danida efterfølgende sektorfordelingen i anvendelsen. Heraf fremgår det af 2005-tallene, at 41 % gik til en bred sektorkategori indenfor regeringsførelse og civilsamfund, 8 % gik til ligestillingsformål og 5 % til hiv/aids. Men det opgøres ikke i hvilken udstrækning midlerne eksempelvis går til nationale eller til lokale civilsamfundsorganisationer eller til konsulentkontrakter eller forskning. Det er således ikke til at sige i hvilken udstrækning midlerne lokalt reelt understøtter målsætningen i civilsamfundsstrategien.

I de store samarbejdslande er der tale om betydelige midler, og totalt blev der i 2005 bevilget mere end 222 millioner kroner via ambassadernes decentrale bevillingskompetence. 163 millioner kroner kom til udbetaling i løbet af året. Midlerne er både anvendt i programsamarbejdslandene og i andre samarbejdslande som f. eks. Afghanistan, Cambodia, Indien, Palæstina og Sydafrika⁸. Midlerne må formodes at være voksende over de kommende år. Et skøn på omkring 300 millioner kroner årligt forekommer ikke urealistisk.

Midler fra bevillingskompetencen kan som hovedregel ikke søges af danske NGO'er, men kompetencen er en vigtig adgang til hurtigt og ubureaukratisk at støtte vigtige aktiviteter og derigennem også en række individuelle civilsamfundsorganisationer. Der er helt sikkert behov for en sådan enkel finansieringskanal. Men manglen på overordnede civilsamfundsanalyser og på strategier for anvendelsen af bevillingskompetencen har medført, at midlerne anvendes ufokuseret og til dels tilfældigt, på en måde der svækker mulighederne for at give et systematisk bidrag til at stimulere civilsamfundet og civil-

⁶ Udenrigsministeriet, Danida: "Vilje til udvikling", august 2006. Side 8.

⁷ Udenrigsministeriet, Danida: "The Local Grant Authority of Danish Embassies. Instructions and Guidelines", marts 2006.

⁸ Direkte kommunikation fra Udenrigsministeriet.

samfundsklimaet. Problemet forstærkes i en række tilfælde af utilstrækkelig kapacitet på ambassaderne til at analysere ansøgninger, monitorere bevillinger og sikre tilfredsstillende rapportering. Problemet er delvist erkendt i Danida og har blandt andet ført til en henstilling om at anvende kompetencen på færre og lidt større projekter, men det løser ikke problemet med bevillingernes ad hoc præg og manglende fokus.

- **Ambassadernes lokale bevillingskompetence anvendes til støtte af nationale civilsamfundsorganisationer, men på grund af manglen på civilsamfundsanalyser og overordnede strategier anvendes midlerne ofte tilfældigt og ufokuseret.**
- **Samlet er der i de kommende år tale om bevillinger på omkring 300 millioner kroner årligt, som vil kunne anvendes bedre til at understøtte de udviklingspolitiske prioriteter.**

4. Kapacitetsopbygningen skal baseres på rettighedstænkning

Danske organisationer styrker lokale partners kapacitet

Det er vigtigt, at der er mulighed for at støtte lokale og nationale civilsamfundsorganisationer via decentrale midler på ambassaderne, men midlerne kan anvendes bedre. Det fremgår af retningslinjerne, at midlerne blandt andet kan bruges til støtte for tværgående aktiviteter, og det fremhæves at det kan være aktiviteter, der vedrører køn, menneskerettigheder, demokrati, god regeringsførelse og hiv/aids. Det er således en række formål, der er helt i overensstemmelse med fokusområderne i "Vilje til udvikling". Men der er stor risiko for at målene ikke nås, således som bevillingskompetencen i praksis administreres i dag.

Civilsamfundsstrategien taler om at styrke civilsamfundsorganiseringen gennem fremme af støttefunktioner såsom civilsamfundsnetværk, trænings- og forskningscentre, uafhængige medier, anvendt forskning og støtte til national fundraising. Der tales også om støtte til styrkelse af de enkelte organisationers kapacitet, og om at støtten til civilsamfundet kan omfatte strategisk definerede projekter og programmer rettet direkte mod at afhjælpe fattige gruppes umiddelbare behov.

Danske NGO'er har som hovedregel en rettighedsbaseret tilgang til samarbejdet med lokale partnerorganisationer. Det er en vigtig målsætning for de danske organisationer at støtte opbygningen af lokale partners kapacitet og kompetencer og at styrke dem i

Folkekirkens Nødhjælp: Partnerskab med dalitter mod diskrimination (Indien)

Centret for Dalit Rights registrerer menneskerettighedsovergreb mod dalitter (kasteløse) gennem minutiøs læsning af lokale nyheder, og i samarbejde med organisationer der rapporterer fra lokalområder. Overgrebene rangerer fra mord til afbrænding af boliger, voldtægt og voldelige overfald samt offentlig ydmygelse ved at få tøjet af dalitkvinder og tvinge dem til at gå spidsrod. Ofrene og deres familier tilbydes støtte, i form af juridisk bistand til at få registreret sagen korrekt hos politiet og henvisning til gratis retshjælp. I enkelte tilfælde ydes også medicinsk og kontant hjælp. I de sidste halvandet år er der dokumenteret 850 sager, hvoraf 250 er meldt til politiet og sag anlagt ved domstolen.

Folkekirkens Nødhjælp har en samarbejdsaftale med dalitorganisationen Society of Depressed People for Social Justice (SDPSJ) der er grundstammen i Centret for Dalit Rights (CDR). Organisationerne monitorerer overgreb på dalitter i hele Rajasthan. Centret arbejder tæt sammen med National Campaign for Dalit Human Rights, der monitorerer dalitrettigheder nationalt og som igen samarbejder med International Dalit Solidarity Network (IDSN) om fortalervirksomhed på EU og FN niveau.

Alle, der arbejder med rettigheder, melder, at volden optrappes i takt med, at dalitter bliver mere aktive og udfarende omkring deres rettigheder. Men som en græsrodsaktivist klart sagde i slutningen af et langt bevægende møde om arbejdet, "Denne vold er en nødvendig smerte vi må stå igennem for at kunne ændre situationen i det lange løb."

Folkekirkens Nødhjælp støtter også det danske og europæiske netværks arbejde med fortalervirksomhed til fremme af dalitters rettigheder og ligestilling.

deres arbejde for at bistå de fattige. Det sker både med direkte indsatser (blandt andet ydelser indenfor sundhed, miljøbevaring og uddannelse) og via programmer der inddrager de marginaliserede som aktive borgere, der får bedre mulighed for at udnytte egne ressourcer.

De danske NGO'er har ligeledes opgaver med facilitering og kapacitetsopbygning af lokale partnerorganisationer. De er samtidig med til at støtte organisationerne i at opbygge aktiv fortalervirksomhed (advocacy), som giver dem styrke til at spille en langt mere aktiv rolle i forsøg på at sikre folkelig kontrol med administration og politikudvikling.

Det er centralt, at civilsamfundsorganisationerne planlægger og prioriterer uafhængigt, men et tættere samspil baseret på grundigere civilsamfundsanalyser ville gøre det muligt i højere grad at samtænke indsatser, der styrker civilsamfundets rolle på de tre prioriteringsområder: God regeringsførelse, kvinder og hiv/aids.

- **I de enkelte samarbejdslande mangler der samtænkning af indsatser til styrkelse af civilsamfundets bidrag til de udviklingspolitiske prioriteter. Danske organisationer bidrager til samspillet og opbygningen af kapacitet.**

5. Uheldig statsliggørelse af dansk bistand på vej

For meget fokus på stater og statslige institutioner

Decentraliseringen af dansk bistand med øget kompetence til ambassaderne og den fortsatte udvikling af programsektortilgangen og forskellige former for budgetstøtte har været vigtig for at sikre nationalt ejerskab til udviklingsprioriteter og for at få et stærkt kontinuerligt samarbejde omkring sektorprogrammerne i det enkelte samarbejdsland.

Men tilgangen har også medført et stærkt fokus på regering, stat og centraladministration i samarbejdet. Finansministeriet og de enkelte fagministerier er meget vigtige samarbejdspartnere og Danidas rådgivning retter sig ofte mod disse niveauer. I de ganske mange tilfælde, hvor regeringer og centraladministrationer undervurderer potentialet i civilsamfundet, eller hvor man direkte forholder sig modvilligt eller afvisende overfor et aktivt civilsamfund, giver det en betydelig risiko for, at Danida får et overdrevent fokus på staten og statsapparatet og et utilstrækkeligt fokus på den nødvendige inddragelse af civilsamfundet.

Tendensen i retning af et øget statsfokus er ikke kun dansk. Paris-deklarationen⁹ og dens dagsorden om mere effektiv bistand præger i meget høj grad den officielle bistandstænkning, men deklARATIONEN har et meget teknisk og administrativt fokus. Den fokuserer især på staten med målsætningerne om forbedrede planlægningssystemer, styrket finansiel styring og ledelse, og højere effektivitet.

Paris-deklarationen er et forståeligt udtryk for donor-bestræbelser på at effektivisere bistanden ved at sikre bedre koordination og undgå overlapning og duplikering af indsatser. Det er vigtigt, men samtidig peger Paris-deklarationens målsætninger i retning af, at staternes og statsstyrede institutioners rolle bliver endnu mere centrale end tidligere. Meget betydelige bistandsmidler kanaliseres ind i statslige strukturer, der ofte er svage og præget af manglende folkelig opbakning og politisk demokratisk kontrol.

Samtidig har Paris-deklarationen kun et meget beskedent fokus på civilsamfundet og god regeringsførelse. Der er en risiko for, at resultatet kan blive en meget uheldig kombination af øget statsliggørelse af udviklingsbistanden og reduceret demokratisk kontrol med den samlede udviklingsindsats.

Civilsamfundet skal ikke blot inddrages for civilsamfundets skyld, men fordi aktive civilsamfundsorganisationer er afgørende for, at reformer og sektorprogrammer reelt gennemføres og bliver vellykkede, også i det yderste led.

⁹ Paris-deklarationen blev vedtaget i marts 2005 og sigter på at fremme koordination og effektivisering af den vestlige udviklingsbistand, så den i videst muligt omfang baseres på modtagerlandenes ejerskab og prioriteringer. De fem hovedprincipper, som Paris-deklarationen bygger på, er: Ejerskab, samarbejde (alignment), harmonisering, resultatorienteret styring og gensidig ansvarlighed (mutual accountability).

Danidas ensidige økonomiske fokus på den offentlige sektor også i forbindelse med indsatserne for god regeringsførelse er et klart eksempel på tendensen til statsliggørelse af dansk bistand.

- **Programsektortilgangen har skabt tendenser til statsliggørelse af dansk bilateral bistand med et meget stærkt fokus på det centraladministrative niveau og for lille fokus på civilsamfundet.**
- **I lande uden et stærkt civilsamfund kan det føre til yderligere svækkelse af den demokratiske kontrol.**

Care Danmark: En civilsamfundscoalition i Ghana mod illegalt tropisk træ

CARE Danmark har støttet oprettelsen af Forest Watch Ghana – en coalition af lokale og internationale NGO'er. Coalitionen kæmper for et stop for overudnyttelse af skove og for retfærdig kompensation til de mennesker, der bor i nærheden af skovene. "Ghana overudnytter sine skove mindst fire gange det bæredygtige niveau", fortæller Kyeretwie Opoku, en repræsentant for coalitionen. "Korrupte regeringsfolk og en kortsigtet tømmerindustri tager overskuddet", fortsætter han. Ghanas lovgivning er klar nok: Der skal betales afgifter til lokalsamfundene og fældning skal planlægges sammen med den lokale befolkning. Problemet er, at reglerne ikke overholdes, end ikke af regeringens skovkommission.

Forest Watch Ghana skaber opmærksomhed omkring skovproblemerne i offentligheden. NGO'erne dokumenterer omfanget og forsøger at overbevise politikerne om, at de skal tage affære. Coalitionen har henvendt sig til EU, som køber 60 % af Ghanas eksport af træ, og som har mulighed for at påvirke Ghanas regering gennem en såkaldt frivillig partnerskabsaftale.

Selv om en løsning på problematikken i Ghana ikke er i sigte endnu, er Forest Watch Ghana et eksempel på, at nationale civilsamfund har mod på og kræfter til at gå op mod stærke kommercielle og statslige interesser. Ifølge Kyeretwie Opoku var opskriften på succes, at man gik langsomt frem og først blev enige om nogle fælles krav. Formaliseringen af netværket kom i takt med, at samarbejdet blev en realitet. Der er enighed om, at internationale (og danske) NGO'er fortsat skal have plads i coalitionen, fordi de bidrager med internationale kontakter.

6. Stærkere fokus på nationale og internationale netværk

Civilsamfundsmuligheder, også uden for programsamarbejdslandene

Der er ingen enkle svar på det vanskelige spørgsmål om, hvordan nationale civilsamfund styrkes og bliver bedre til at give det nødvendige med - og modspil til offentlige indsatser. Det lokale ejerskab er afgørende, og opgaverne kan ikke overtages af internationale donorer eller NGO'er. Men internationale NGO'er – heriblandt danske – har vigtige opgaver med støtte og kapacitetsopbygning i de nationale civilsamfund. Samtidig er udviklingen af civilsamfundscoalitioner, netværk og alliancer blevet stadig vigtigere.

Det stærkere fokus på netværk og partnerskaber er et led i en international udvikling, som også præger tænkningen i regeringens nye globaliseringsstrategi.¹⁰ Stærkere internationale netværk er både for Nord- og Syd-NGO'erne et værktøj til at styrke bidragene til den internationale bistandsdagsorden.

I de fleste lande i Syd er den nationale udvikling præget af nationale netværk og koalitioner mellem civilsamfundsorganisationer, nogle med fokus på bestemte sektorer. Målet er ofte at styrke fortalervirksomheden og mulighederne for at få brugerindflydelse på offentlige reformer.

Netværk og alliancer gør det muligt for civilsamfundsorganisationer at fastholde og udvikle ejerskab og blive dagsordensættende, samtidig med at nationale netværk kan stimulere muligheder for en bæredygtig og langsigtet kapacitetsstyrkelse udefra.

IBIS: Medier – radio – ytringsfrihed i Mozambique

Ytringsfriheden kan være underlagt mange restriktioner, selv i lande hvor presselove og grundloven støtter demokratiske idealer om presse- og ytringsfrihed. Derfor kan lokalradioer og de radioforeninger, der driver dem, spille en vigtig rolle i overvågningen af kvaliteten af regeringsførelsen. En evaluering af IBIS' støtte til lokalradioer i Mozambique viser, at der er rigtig mange udfordringer forbundet med radioarbejdet, gående fra spørgsmål om ejerskab fra foreningernes side, til hvordan man sikrer økonomisk bæredygtighed ved at skabe forbindelser til kommercielle interesser. Men der er et potentiale både for at sikre børns rettigheder og for at skabe et offentligt rum, der kan påvirke politikker.

En lokalradio er oplagt en opgave for civilsamfundet, hvis det skal spille en rolle som vagthund overfor den lokale regeringsførelse. Det kræver kapacitet og teknisk kunnen at drive en radio, og det kræver midler. Men evalueringen viser, at en radio kan være omdrejningspunktet for at forbinde en række af de områder, der prioriteres både af den mozambikanske regering og donorer: God regeringsførelse, forebyggelse af seksuelt overførte sygdomme, som f.eks. hiv, og fremme af ligestilling mellem mænd og kvinder. I de områder af Mozambique, hvor lokalradioer støttes, peger befolkningen på en række udsendelser og temaer, som man synes er vigtige: Undervisning i forebyggende sundhed, link til nationale nyhedsprogrammer, muligheder for at holde regeringen ansvarlig, undervisningsprogrammer på modersmål, etc.

¹⁰ Regeringen: "Fremgang, fornyelse og tryghed", april 2006.

Væksten i den samlede danske bilaterale bistand fra 2007 og en række konkrete danske initiativer peger i retning af, at der vil blive flere og større danske bistandsindsatser udenfor de egentlige programsamarbejdslande. Nogle af disse indsatser vil ske i lande uden danske ambassader eller med ambassader med beskeden bistandsfaglig kapacitet. På en række indsatsområder, blandt andet i forbindelse med menneskerettighedsorienteret bistand, medier, konflikthåndtering, demokratisering og god regeringsførelse, vil der være brug for, at danske NGO'er via deres internationale netværk og samarbejdspartnere deltager mere aktivt. Danske NGO'er vil ofte have muligheder, som ikke kan skabes gennem statslige regering-til-regering-indsatser og slet ikke uden for programsamarbejdslandene.

- **Der er brug for et stærkere fokus på støtten til og udviklingen af civilsamfundsaserede netværk, alliancer og koalitioner.**
- **Danske civilsamfundsorganisationer kan støtte og styrke danske indsatser i lande, der ikke er programsamarbejdslande.**

Samspil og samtænkning er vigtige forudsætninger for at nå de opstillede mål. Derfor er det vigtigt at se på sammenhængen mellem god regeringsførelse, ligestilling og sundhedsindsatser (blandt andet på hiv/aids-området). Det illustreres også af en række af de eksempler på danske NGO'ers involvering i projektaktiviteter, som præsenteres i denne publikation. Men for oversigtens skyld omtales en række aktuelle udfordringer i det følgende indenfor områder, som gives særlig prioritet i regeringsudspillet om "Vilje til udvikling".

7. Brugerne skal med – i regeringsførelse og i kampen mod fattigdom

God regeringsførelse

God regeringsførelse handler om mere end parlament, regering og centraladministration. Et af hovedelementerne i den danske strategi for bekæmpelse af fattigdom er fremme af demokratisering og folkelig deltagelse i udviklingsprocessen, opbygning af et retssamfund og god regeringsførelse som forudsætning for stabilitet i den økonomiske, sociale og politiske udvikling.¹¹

Man taler i den sammenhæng også om aktiv inddragelse af kvinder og mænd i beslutningsprocesserne og fremme af fattige befolkningsgruppers mulighed for deltagelse i de samfundsmæssige processer, og om at sikre at de fattiges røst bliver hørt, således at regeringer og lokale myndigheder fastholdes på deres forpligtelse til fattigdomsbekæmpelse.

Fattigdomsbekæmpelse er et centralt eksempel på, at god regeringsførelse omfatter alle niveauer fra det nationale til det lokale, og alle involverede fra centrale formelle politiske og administrative beslutningstagere til brugere og ofre blandt de fattige og marginaliserede.

Verdensnaturfonden: Lokalsamfunds-forvaltning af vådområder i Thailand

Thailand har en centralistisk naturressourcepolitik og forvaltning, men det er de facto lokalsamfundene der mange steder forvalter naturressourcerne. Dette skaber konflikter mellem lokalsamfund og myndigheder, og resulterer ikke i bæredygtig udnyttelse til gavn for de lokale samfund og den langsigtede bevarelse af naturgrundlaget.

Vådområderne er et godt eksempel. Mange mennesker, og ofte de fattige, er afhængige af en lang række forskellige ressourcer fra vådområderne. Lige fra fisk, krebsdyr og planter til mad og medicin, vandressourcer til landbrug, og græsningssarealer. Men ejerforhold og brugsrettigheder er ofte uafklarede, og regeringsforvaltningen sker uden nødvendig inddragelse af de lokale interessenter.

Projektet vil styrke lokalsamfundenes inddragelse i forvaltningen af vådområder, til gavn for både de lokale samfunds udviklingsbehov og den langsigtede bevaring af vådområderne. Det sker ved:

- a) udarbejdelse af modeller for lokalsamfundsbaseret vådområdeforvaltning i samarbejde med lokalsamfund og lokalmyndigheder i det nordlige Thailand.
- b) fremme af policy/advocacy aktiviteter, der sigter på at forbedre den thailandske lovgivning og forvaltning, så den i højere grad fremmer forvaltning af vådområder baseret på involvering af lokalsamfundene.

Projektet sigter er at udvikle konkrete modeller for lokalbaseret naturressourceforvaltning, og at bruge dette arbejde til at influere den nationale lovgivning og forvaltning, så den i højere grad inkluderer lokalbaseret forvaltning. Projektet styrker, gennem et lokalt civilsamfundsprojekt og tilhørende lobby og fortalervirksomhed, god regeringsførelse på naturressourceområdet.

I en senere fase er planen at udvide projektet til flere af nabolandene omkring Mekong floden.

¹¹ Udenrigsministeriet, Danida: "Strategi for dansk støtte til civilsamfundet i udviklingslandene – herunder samarbejdet med de danske NGO'er", oktober 2000. Side 30.

I praksis står brugerne ofte meget svagt, og med programsektortilgangen er der en klar tendens til, at hovedfokus i samarbejdet for Danida er den statslige sektor. Når staten vælges som hovedsamarbejdspartner er konsekvensen samtidig, at forandringer baseret på folkelig involvering fravælges.

I "Vilje til udvikling" nævnes nye bilaterale indsats for god regeringsførelse i seks lande i 2007. I fire af disse lande, Bolivia, Mozambique, Uganda og Vietnam går pengene, i alt 360 millioner kroner, til reform af den offentlige sektor og i det femte, Kenya, går 40 millioner kroner til offentlig økonomiforvaltning. Kun i Benin er den offentlige sektor ikke fremhævet specielt som modtager af en bevilling på 100 millioner kroner.¹²

Ikke et eneste sted nævnes planer om øgede civilsamarbejdsbevillinger for at styrke god regeringsførelse.

De overordnede nationale fattigdomsstrategier (PRSP) er helt centrale instrumenter i kampen mod fattigdom i samarbejdslandene. Formelt og principielt er civilsamfundet involveret i udformningen, implementeringen og monitoreringen af fattigdomsstrategierne. Men i praksis er brugersiden i mange lande meget dårligt repræsenteret. Mange steder inddrages brugerrepræsentanter ikke reelt, men kun formelt. Der er et stort behov

Mellemløst Samvirke: Barfodsjurister i Nairobis slum

Med støtte fra Mellemløst Samvirke arbejder unge fra slumkvarteret Pumwani frivilligt med at oplyse folk i ghettoen om deres rettigheder. Fængsel og tortur er en del af jobbet. Kontoret er en beskedent container prydet af gruppens logo og navn – Kamukunji Human Rights Defenders (KHRD).

Den lille container er møbleret med to skriveborde og bænke og bemanded med unge barfodsjurister. Ideen er, at folk skal kunne henvende sig, hvis de har været udsat for vold, tortur, mishandling, korruption eller andre forbrydelser, som hører med til dagligdagen i slummen. I Pumwani bor 600.000 mennesker klemt sammen i små skure uden sanitære installationer. Halvdelen er arbejdsløse, og en tredjedel af børnene går ikke i skole.

Barfodsjuristerne arbejder alle frivilligt. Siden 2004 har 79 unge været på kursus og har fået en grundlæggende viden om landets love og retssystemet. Med den viden kan de støtte mennesker i Pumwani, som ellers er et let bytte for både ågerkarle, voldelige røvere og korrupte betjente. Over 460 menneskerettighedssager er blevet identificeret og dokumenteret indtil nu. Arbejdet med at etablere gruppen har ikke været uden omkostninger. Formanden har været 16 måneder i fængsel. I et retssystem, hvor man kan sidde fængslet i halve år, inden man kommer for en dommer, står man svagt, hvis ordensmagten har set sig ond på en.

I Kenya får man ikke beskikket en forsvarer. Og har man ikke en professionel til at køre sin sag, står man svagt, uanset om man er skyldig eller ej. Ofte er den bedste udvej at erklære sig skyldig og få nedsat straf, frem for at insistere på, at man er uskyldig. I et forsøg på at sikre sig mod grundløse anholdelser har gruppen kontaktet en advokat, som har lovet at køre sager for medlemmerne på frivillig basis.

¹² Udenrigsministeriet, Danida: "Vilje til udvikling", august 2006. Side 8.

for en kapacitetsopbygning, der gør det muligt for civilsamfundsrepræsentanterne at spille en langt mere direkte rolle. Den bilaterale bistand fokuserer primært på kapacitetsopbygning i den statslige sektor, og ikke på tilsvarende kapacitetsopbygning i civilsamfundet.

Civilsamfundets betydning for god regeringsførelse omfatter mere end fattigdomsbekæmpelse. Det er afgørende for ligestillingsindsatser, det er dybt involveret i uddannelse, og det kan være en forudsætning for retsreformer. Civilsamfundet har også betydning for regeringsførelsen på andre områder, eksempelvis:

- Kampen mod korrupsion forudsætter et aktivt og velorienteret civilsamfund, som udnytter ytringsfrihed og andre rettigheder i aktiv folkelig kontrol med magthaverne, og som er med til at give det enkelte menneske mod og styrke til at reagere og protestere.
- Sundhedsfremme må baseres på en befolkning, der har viden om problemer og nødvendige indsatser for sundhed og styrke til selv at handle aktivt og stille krav til det offentlige sundhedsvæsen.
- Miljøbeskyttelse og bæredygtig naturressourceforvaltning fungerer kun hvis den bakkes op lokalt. Derfor skal der arbejdes med lokal bevidsthed og aktiv politisk deltagelse. De mennesker, der lever i og af miljøet og naturressourcerne, skal også være med til at administrere og kontrollere miljøprogrammer.

Ofte er kapacitetsopbygning af nationale og lokale NGO'er og CBO'er en nødvendig forudsætning for bedre regeringsførelse. Med større kapacitet og flere kompetencer kan civilsamfundet bidrage stærkere til at:

Care Danmark: Folkets skole i Nepal

CARE Danmark gennemfører i det sydøstlige Nepal et program, hvis overordnede mål er at forbedre levevilkårene for den fattige befolkning gennem bæredygtig naturressourceforvaltning. Målet understøttes af et delmål om folkeoplysning, der nås ved indførelse af en tilpasset version af den danske folkehøjskole.

I 33 landsbyer er oprettet åbne landsbyskoler - eller på Nepali: Lok Patshala - folkets skole - og her mødes rig og fattig, højkaste og kasteløs, mænd og kvinder, dem, der kan læse og skrive og dem, der kun kan tegne. Halvdelen af deltagerne er kvinder og det samme gælder for medlemmerne af skolernes bestyrelser.

Lok Patshala er på kort tid blevet folkeeje, og især for kvinderne, som for de flestes vedkommende er analfabeter, har skolen givet identitet og adgang til det offentlige rum. Hvad der ikke var planlagt fra starten er, at skolerne er blevet arnesteder for alle mulige lokale initiativer, også med deltagelse på tværs af alle de dybe diskriminerende skel, der er i den nepalesiske befolkning.

For et år siden var det noget man kun kunne håbe på, men i dag er det en kendsgerning at folkeoplysning nu får en vigtig rolle i den spirende demokratiske proces i Nepal.

Programmet gennemføres i alliance med De Danske Skovdyrkerforeninger og Foreningen af Folkehøjskoler.

-) supplere den offentlige sektor på konkrete indsatsområder med serviceydelser indenfor sundhed, uddannelse og miljø og overfor de fattige og marginaliserede.
-) styrke og reformere lokale og nationale administrationer og systemer via fortalervirksomhed, politikformulering, anti-korruptionsindsatser, uddannelse og træning.
-) fremme civilsamfundets rolle i konsultationsprocesser omkring overordnede samfundsmæssige programmer, som fattigdomsstrategier og sektorprogrammer.

Civilsamfundsstrategien siger, at

*”styrkelse af civilsamfundsorganisationernes kapacitet og evne til at indgå i dialog med myndighederne om politikudformning vil ofte have udgangspunkt i organisationernes involvering i konkrete aktiviteter.”*¹³

Det understreges samtidig at partnerskaber kan etableres både gennem danske NGO'er og gennem den danske statslige bistand.

NGO-indsatser i partnerskab med lokale civilsamfund vil typisk være baseret på en kobling mellem støtte til konkrete lokale ydelser og rettighedsbaseret fortalervirksomhed. Det er ofte denne kobling, der er forudsætningen for kapacitetsstyrkelsen og dermed for civilsamfundets mulighed for at gå i dialog både lokalt og nationalt.

Regeringens forstærkede fokus på god regeringsførelse bør føre til et langt stærkere fokus på at styrke civilsamfundets muligheder og kapacitet til at fremme god regeringsførelse på alle niveauer. Det kan blandt andet ske ved en stærkere samtænkning mellem Danida og de danske NGO'er af, hvordan man bedst styrker det nationale civilsamfund i samarbejdslandene.

Danske NGO'er er allerede involveret i en lang række aktiviteter, der omfatter kapacitetsopbygning i civilsamfundsorganisationer. I en række tilfælde kan danske NGO'er støtte Danida-indsatser gennem civilsamfundet, og de danske organisationer har i modsætning til ambassaderne de nationale og lokale folkelige organisationer som naturlige samarbejdspartnere. På grundlag af bedre nationale og sektorspecifikke civilsamfundsanalyser vil det også være muligt at benytte midler fra den lokale bevillingskompetence langt mere målrettet til styrkelse af de nationale civilsamfund.

- **Samtænkning med civilsamfundet bør styrkes i arbejdet for at styrke god regeringsførelse og bekæmpe fattigdom.**
- **Brugersiden bør stærkere ind i overordnet politikformulering.**
- **Der bør ske en mere systematisk kapacitetsopbygning i relevante civilsamfundsorganisationer.**

¹³ Udenrigsministeriet, Danida: ”Strategi for dansk støtte til civilsamfundet i udviklingslandene – herunder samarbejdet med de danske NGO'er”, oktober 2000. Side 35.

- Ved den planlagte udarbejdelse af en strategi for god regeringsførelse skal civilsamfundets rolle prioriteres højt.
- Det bør klarlægges, hvorfor de planlagte civilsamfundsanalyser i samarbejdslandene kun i meget få tilfælde er udarbejdet, og nye civilsamfundsanalyser skal udarbejdes som oprindelig planlagt.

Mellempfolkeligt Samvirke: Honduras: Slut med at sige "Si Señor"!

Fattige indianerkvinder i Honduras uddanner og organiserer sig for at skabe sig et bedre liv. Før var de undertrykte analfabeter, nu er de jordejere, kaffeeksportører og meget mere. De har på 10 år både erobret markedsandele og selvrespekt.

I 1986 sluttede en gruppe lenca-kvinder i Honduras sig sammen i foreningen COMUCAP. De uddanner sig, driver økologisk landbrug, eksporterer kaffe og vin og søger at få politisk indflydelse. Mellempfolkeligt Samvirke Mellempamerika har arbejdet sammen med COMUCAP siden 2005, som led i en øget indsats for fattige bønder kombineret med fortalervirksomhed og støtte til mere retfærdig handel.

I dag er det slut med at sige "Si Señor". De er 254 kvinder i foreningen, som gennem uddannelse og masser af knofedt nu bestemmer over deres eget liv. I fællesskab ejer de 36 hektar jord, hvor de dyrker kaffe og Aloe Vera. 32 er blevet selvstændige jordejere gennem fordelagtige lån fra COMUCAP. De har etableret seks små andelsfirmaer, de eksporterer økologisk kaffe og appelsinvin til Tyskland, og de har et godt salg af økologisk gødning i Honduras. Under kaffehøsten beskæftiger de 40 ansatte med ligeløn for mænd og kvinder – noget højst usædvanligt i Honduras.

"Vores selvtillid og selvrespekt er vokset. Jeg kan godt lide at være mig", slår forkvinden fast. "Mange er ved at kæmpe sig ud af analfabetismen, og på vores fælles jord bliver vi undervist i økologiske dyrkningsmetoder. Vi har opdaget, at vi har rettigheder som kvinder, og nu tør vi kræve dem. Vi er ikke professionelle, men vi har vist, at vi godt kan. Vores børn ved, at de får mad tre gange om dagen. Tidligere måtte de sulte i dagevis, hvis deres far tog af sted uden at lægge penge."

8. Ligestilling forudsætter fokus både på køn og kvinder

Kvinder og køn

Kampen for at sikre lige rettigheder, lige adgang til ressourcer og lige muligheder for politisk og økonomisk indflydelse for kvinder og mænd er central både for udvikling og god regeringsførelse. Mange udviklingslande er præget af en voldsom marginalisering af kvinder. Regeringens kvindeudspil, med fokus på at kvinder har potentiale til at være en stærk drivkraft for udvikling, er præget af en række gode ideer og vigtige initiativer for at give kvinder flere rettigheder og muligheder i livet.

Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at et fokus på kvinder ikke altid er nok til at forbedre kvinders situation og liv, eller ligestillingen mellem mænd og kvinder.

Forskning og erfaringer viser, at effektive indsatser må tage udgangspunkt i samlede analyser af sociale, politiske, økonomiske og kulturelle vilkår både på det nationale og lokale niveau og i familierne. Ofte skal sociale og kulturelle barrierer bekæmpes, inden indsatser for at forbedre kvinders og mænds vilkår fuldt ud gavner efter hensigten.

Mændenes, familiernes og lokalsamfundenes traditionelle sociale og kulturelle opfattelser af, hvad kvinder skal og må, er ofte en voldsom hindring for ligestilling.

Derfor skal der også fokus på, at både mænd og kvinder skal deltage aktivt i en nødvendig forandringsproces og tage ansvar for den. Eksemplerne på behovet er mange:

- Det er veldokumenteret, at pigers lige adgang til uddannelse er utroligt vigtig for udviklingen. Men der er mange eksempler på, at selv når piger kommer i skole, tages de meget tidligt ud igen. I nogle lande tvinges de til ægteskaber, inden de er fysisk udviklede. I andre lande tager forældrene dem ud, når de kommer i puberteten af frygt for mænds overgreb og tidlige graviditeter og kønssygdomme, eller fordi de skal hjælpe i hjemmet. Der er store forskelle fra samfund til samfund. Men mange erfaringer viser, at formel øget adgang til uddannelse er en nødvendig, men ikke tilstrækkelig forudsætning for forbedringer.
- Mikrokreditprogrammer er ofte målrettet mod kvinder, fordi kvinder er bedre og mere ansvarlige administratorer og tilbagebetalere end mænd. Men hvis ikke kvindens adgang til kreditter følges af øgede rettigheder (for eksempel retten til at eje jord), er der eksempler på, at lånene bidrager til mere arbejde for kvinderne og måske til en bedre overlevelsestrategi for familien, men ikke til egentlig udvikling.
- Piger og kvinder er særlig udsatte for hiv/aids, fordi de i mange samfund ikke har retten til at bestemme over egen krop. De er underlagt mands- og machodominerende seksualkulturer og udsættes for voldsomme overgreb. Kampen mod hiv/aids handler i høj grad om at styrke pigers og kvinders status og rettigheder og om at ændre mænds seksualmønstre, men det forudsætter en stærk og fokuseret indsats både overfor mænd og kvinder, drenge og piger.

- Varige forbedringer for det ene køn vil ofte have konsekvenser for det andet køn. Derfor må man anvende et integreret kønsfokus til at analysere og definere de konkrete tiltag, man ønsker at støtte.

Det er altså en langsigtet proces at ændre kønsroller og normer i et samfund.

Konklusionen, fra det hidtidige arbejde er, at det er nødvendigt at gå på to ben:

- o Køn forstået som analyser af konsekvenser og vilkår for både mænd og kvinder skal integreres i alle indsatser.
- o Der skal derudover gennemføres særlige indsatser til støtte for piger og kvinder og deres organisationer.

De nødvendige indsatser forudsætter opgør med både formelle og uformelle, legale og illegale traditioner, normer og holdninger. Der er brug for aktive indsatser både på regeringsniveau og i civilsamfundet. Det er meget vigtigt, men ikke tilstrækkeligt med positive individuelle kvindelige rollemodeller. Enkelte succesrige kvinder risikerer, hvad enten de er præsidenter eller entreprenører, at blive betragtet som undtagelser, der bekræfter reglen om at kvinder er uden rettigheder og muligheder.

KULU: Netværk skal i Mali styrke kvinders stemme i samfundet

FEMNET Mali's vision er at sikre kvinder indflydelse og rettigheder på lige fod med mænd. I Mali har kvinder et stadig større ansvar for familiens forsørgelse. Alligevel er kvinderne de fattigste. De er meget svagt repræsenteret i beslutningsstrukturer, og deres bevægelsesfrihed og valgmuligheder begrænses af traditionelle kønsroller og holdninger. Kun knap 12 % af de voksne kvinder kan læse og skrive.

FEMNET Mali arbejder på at styrke kvinders netværk og egne organisationer, så de kan få indflydelse og være med til at sætte dagsordenen nationalt og lokalt.

Det handler i første omgang om at bane vejen for nødvendige lovreformer, så ægteskabsalderen for piger kan hæves til 18 år, kvinder kan få selvstændig adgang til jord og ressourcer, arveret og uddannelse.

En ny familielov har været undervejs siden 1996 til erstatning for en diskriminerende ægteskabs- og guardianship lov fra 1962. Men spørgsmålet om styrkelse af kvinders ret som individ er kontroversielt og møder modstand. Derfor blev et vedtaget lovudkast bremset i 2002.

Nu vil FEMNET styrke kvindeorganisationer og grupper i Mali gennem uddannelse i rettigheder og træning i fortalervirksomhed, så de kan deltage i debat og dialog om den nye familielov og bringe budskabet ud til flere kvinder og mænd i Mali. Nationale kampagnedage skal skabe synlighed og sætte fokus på problemer, som den ny lov skal afhjælpe.

Ved at fokusere på og arbejde gennem kvindeorganisationerne vil FEMNET styrke Malis udvikling - ved at udbygge kvinders og pigers rettigheder og nå ud til både mænd og kvinder, drenge og piger.

KULU samarbejder med FEMNET Mali om at opbygge netværkets kapacitet og igangsætte træningsaktiviteter. Aktiviteterne forventes at starte i 2007, hvor nationale valg ventes at skabe gode muligheder for at sætte kvinders rettigheder og familieloven på dagsordenen!

Den vanskelige vej frem er at få både kvinder og mænd til at tage ansvar for at ændre de eksisterende ulige kønsroller og kønsforhold.

Derfor den tobenede strategi med styrkelse af kvinders egen organisering men også af et samlet kønsperspektiv i bi-standen.

Kønsanalysen og indsatsen for kvinder skal ses i sammenhæng med god regeringsførelse på alle niveauer og med et styrket civilsamfunds muligheder for at kæmpe for rettigheder både for mænd og kvinder. I det arbejde er det afgørende at alle kommer til orde, og der er et særligt behov for at kvinder og herunder kvindeorganisationer og kvindersaktivister får stærk stemme.

Hvis opbygningen af en retsstat, og kontrollen og forvaltningen af samfundets ressourcer er præget af kønsblindhed, kan det øge den kønsmæssige diskrimination yderligere. Derfor er både kønsstrategier og kvindeperspektivet vigtige.

Verdensnaturfonden: Køn, indfødte folk og naturressourceforvaltning i Pacaya Samiria Reservatet i Peru

Fra 1993 til 2003 gennemførte WWF et integreret miljø og udviklingsprojekt i 20 Cocama-landsbyer i Pacaya Samiria Reservatet i peruansk Amazonas. Projektet integrerede sundhed, uddannelse, indfødt organisering, landbrugsproduktion og lokalforvaltning af skov- og fiskeressourcer. Der var ikke tænkt på ligestilling og kønsperspektiver da projektet blev defineret, men der var beskrevet aktiviteter for kvinder, specielt indenfor præventivt sundhedsarbejde og forarbejdning af fødevarer. Resten af projektaktiviteterne blev primært gennemført af landsbyernes mænd, men resultaterne var ikke tilfredsstillende.

En analyse af ansvars- og rollefordelingen mellem mænd og kvinder viste, at det var kvindernes ansvar at udvælge såsæd, at passe frøplanter inden udplantning, at sørge for indsamling af medicinplanter, at passe skildpaddeæg til udklækning – alt sammen aktiviteter, som projektet havde involveret mændene i. Derudover afslørede analysen, at mange kvinder blev forhindret i at deltage i projektaktiviteterne af voldelige ægtemænd. Et kvindesekretariat blev derefter oprettet i den indfødte fællesorganisation og ligestilling blev diskuteret åbent blandt både mænd og kvinder. Der blev lavet et varslings- og sanktionssystem overfor voldelige ægtemænd af den indfødte fællesorganisation. Der blev også indført lige repræsentation af mænd og kvinder i skolekomiteer, lige beslutningsmyndighed om naturressourceanvendelse og nogenlunde lige kønsfordeling i træningskurser – alt sammen beslutninger som kvinder og mænd var enige om.

Ved projektet afslutning gennemførte landsbyerne for første gang et demokratisk valg af deres indfødte repræsentant i lokalregeringen. Der var opstillet mandlige og kvindelige kandidater, men valget faldt på en kvinde, som havde et erklæret mål om både at kæmpe for indfødte mænds, kvinders og børns rettigheder igennem hendes arbejde i lokalregeringen.

Danske NGO'er har i deres partnerskabsbaserede samarbejde et væld af erfaringer med projekter og aktiviteter, der søger at styrke kvinders rolle i samfundet. Der er sket en udvikling af denne type af aktiviteter på grundlag af de erfaringer, der er indhøstede,

og Danidas strategi fra 2004 for lighed mellem kønnene¹⁴ fremhæver NGO'ernes muligheder for at yde en særlig indsats på området.

En række programsamarbejdslande er præget af, at kønspolitik og kvinders rettigheder står stærkere end tidligere i civilsamfundsarbejdet. Men der er også en udbredt erkendelse af, at områderne stadig står alt for svagt.

- **En langsigtet inddragelse af civilsamfundet både nationalt og lokalt er afgørende for, at indsatser til fordel for piger og kvinder får en bedre forankring og styrker en samlet kamp for ligestilling.**
- **En bevidst og aktiv inddragelse af NGO'ernes og forskernes viden og erfaringer kan føre til en kvalitativ styrkelse af det kønsorienterede arbejde i statslige udviklingsindsatser.**
- **NGO'er har særlige forudsætninger for at støtte og gennemføre kapacitetsudvikling af civilsamfundsorganisationer, som organiserer piger og kvinder.**

Care Danmark: Kvindegrupper – spiren til civilsamfund i Vietnams étpartistat?

I en fattig landprovins i det nordlige Vietnam, hvor hovedparten af befolkningen tilhører en etnisk minoritet, har CARE Danmark introduceret en ny model for kvindegrupper. De såkaldte *Livelihood and Rights Clubs* er åbne for alle landsbyens kvinder og organiseres af en lokal afdeling af den nationale kvindeorganisation. De månedlige møder foregår i et hus i landsbyen og har hver gang et tema om lovgivning og kvinders rettigheder. Kvinderne vælger selv, hvad de vil høre mere om, men alle grupperne har valgt arverettigheder for kvinder til familiens – som tit er mandens – landbrugsjord. En bedre forståelse af deres rettigheder er et vigtigt skridt i retning af større ligestilling for Vietnams kvinder.

Ved siden af bevidstgørelse om deres rettigheder får kvinderne træning i forbedrede landbrugsteknikker, der kan øge familiens indkomst. Der undervises blandt andet i risdyrkning og opfodning af grise. Men for mange af kvinderne er det vigtigste ved grupperne, at de har fået et mødested og mulighed for sociale aktiviteter som sang, dans og sport.

Kvinderne i landsbyen er glade for, at de kan begynde at organisere sig, og at de har et sted, hvor de kan diskutere deres egne problemer og løsninger. Især de fattigere medlemmer er stolte af, at de nu tør stille sig op i offentlige forsamlinger og sige deres mening. Gennem kvindeorganisationen har de også et talerør til myndighederne, men der er tydeligvis lang vej endnu, før kvinderne for alvor tør udfordre myndighederne. Civilsamfundet må tage små skridt ad gangen i Vietnams étpartistat.

¹⁴ Udenrigsministeriet, Danida: "Ligestilling i dansk udviklingsbistand - Strategi", 2004.

9. AIDS-epidemien påvirkes af et dobbelt ulighedsproblem

HIV/AIDS

Det understreges i "Vilje til udvikling", at der bag de globale tal om udbredelsen af hiv/aids gemmer sig en historie om verdens ulighed. Og regeringen fremhæver, at mens det i de rige lande er lykkedes at få epidemien under kontrol, har den i fattige lande skabt et langsigtet udviklingsproblem.

Det er det ene centrale ulighedsproblem i relation til hiv/aids. Det andet er uligheden mellem mænd og kvinder, som i mange lande bidrager yderligere til udvikling af aids-epidemien.

Regeringen har i den forstærkede indsats mod hiv/aids valgt at fokusere på at opbygge nationale sundhedssystemer, som både kan håndtere forebyggelse og behandling af hiv/aids. Der er tale om en indsats i to spor: 1) Opbygning og styrkelse af nationale sundhedssystemer, og 2) Indsats rettet mod direkte bekæmpelse af hiv/aids.

Det er vigtigt, at der sker en generel styrkelse af de nationale sundhedssystemer og af indsatsen mod smitsomme sygdomme. Mennesker i fattige lande dør ikke kun af hiv/aids, men af en række sygdomme der normalt ikke er dødelige hos os.

Regeringen understreger samtidig, at den fortsat vil arbejde for at fremme seksuel og reproduktiv sundhed og rettigheder, og at der bliver investeret i at øge sammenhæ-

Sydafrika Kontakt: Et positivt liv med hiv/aids i Swaziland

Sydafrika Kontakt (SAK) har gennem 5 år samarbejdet med hiv/aids-organisationen Swaziland Positive Living (SWAPOL) for at vise at mobilisering af marginaliserede og udsatte grupper i samfundet er vejen frem. I et land hvor 29 % af de 25-29 årige er hiv-positive, og hvor den gennemsnitlige levealder kun er 34 år, inddrager SWAPOL "People Living with hiv/aids" (PLWHA) i kampen mod epidemien. SWAPOL bruger en tilgang, hvor forebyggelse og oplysningsarbejde, fødevareresikkerhed, rådgivning, indkomstskabende aktiviteter, behandling og omsorg går hånd i hånd.

SWAPOL og SAK arbejder begge ud fra en rettighedsbaseret og deltagelsesorienteret tilgang til hiv/aids-information og behandling. SWAPOLs medlemmer er hovedsagelig hiv-smittede kvinder og mænd som alle selv forstår betydningen af, at målgruppen bliver inddraget direkte i planlægning og monitorering af projekterne. Det har givet organisationen større grad af legitimitet både på landsby- og regeringsniveau.

SWAPOL har blandt andet været indblandet i den offentlige debat i forbindelse med lanceringen af en officiel hiv/aids-kampagne, som kriminaliserede den kvindelige Makhwaphe-ni (elskerinde), som værende den største smitekilde i Swaziland. SWAPOL har protesteret mod at man søgte at kriminalisere elskerinderne i et land, hvor kvinder traditionelt har meget få rettigheder og muligheder for at bestemme.

SAKs rolle har været at styrke dannelsen af en regional og international indsats for at fremme implementeringen af proaktive hiv/aids-politikker i hele det sydlige Afrika.

gen mellem befolknings- og hiv/aids-indsatser. Det er helt centrale indsatsområder, men indholdet og omfanget af disse indsatser er ikke beskrevet nærmere.

Kampen imod hiv/aids kræver indsatser på alle niveauer, fra det præventive til det behandlende, og fra det direkte sundhedsrelaterede til det kulturelle, sociale og rettig-hedsbaserede. Som eksempel på dette er det vigtigt at fokusere på, hvordan de natio-nale sundhedssystemer fungerer i forhold til fattige og marginaliserede, og herunder især i forhold til piger og kvinder. "Kønsblindhed" eller uvilje mod at diskutere seksualitet og ændret seksuel adfærd både med mænd og kvinder vil svække indsatser mod hiv/aids.

Flere rettigheder for piger og kvinder til blandt andet at sige nej til uønsket sex, vil givetvis reducere udbredelsen af hiv/aids, men det forudsætter at disse rettigheder ikke kun er formelle, men anerkendes i familien og lokalsamfundet. Derfor skal indsatsen også rettes mod drenge og mænd.

I det videre perspektiv handler det også om økonomi og beskæftigelse. Fattigdom tvinger millioner af piger til at sige ja til sygdom og risiko i forbindelse med seksualitet.

Kampen for ændrede seksuelle normer og attituder er lang og vanskelig. Forskningen viser, at viden er en første forudsætning, men normalt ikke en tilstrækkelig forudsætning for ændringer.

Mange af de helt nødvendige lokale og langsigtede indsatser kan kun ske i et tæt samarbejde med aktive og respekterede mennesker i lokalsamfundene.

Det er i den sammenhæng afgørende at styrke arbejdet for, at hiv-positive anerkendes som aktive medborgere i samfundet med særlige muligheder for at bidrage til denne

Folkekirkens Nødhjælp:

Zambia: Ligestilling og seksuel lavrisiko

I tæt samarbejde med en række udvalgte landsbyer i Zambia søger Folkekirkens Nødhjælp at styrke lokalsamfundenes evne til at håndtere og bekæmpe hiv/aids. Målet er at nedbringe smitten ved at få de unge til at have en mere risikofri seksuel opførsel. Samtidig søger man at forbedre livskvaliteten for de mange, der allerede er aids-syge. Programmet arbejder særligt med teenagere og unge kvinder. Via uddannelsesindsatser med fokus på rettigheder, søger programmet at styrke og myndiggøre de unge, så de også kan omsætte viden om hiv/aids til lavrisiko-opførsel på det seksuelle område. Samtidig vil programmet fremme ligestilling mellem kønnene.

De fremadrettede programmer, der sigter på at forebygge aids, kombineres med pleje af aids-syge i hjemmene, og med rådgivning og støtte til de aids-syges pårørende. Der er også knyttet et element af fortaleraarbejde til programmet. Mikrokreditprogrammer gør det muligt at støtte konkrete relaterede aktiviteter.

Programmet har knyttet aktiviteterne til lokale missionshospitaller for at sikre plejekvalitet og lokal forankring. Undervisningen foregår både i skoler og kirker og via rollespil i radio og tv. Der er knyttet en forskningskomponent til programmerne for at sikre at erfaringerne kommer fremtidige hiv/aids-programmer til gode.

indsats. Danske NGO'er har sammen med en lang række internationale og nationale NGO'er positive erfaringer med at styrke og stimulere grupper af hiv-positive som aktive civilsamfundsmedspillere. De relativt gode resultater i kampen mod hiv/aids i Uganda kan formentlig blandt andet forklares med et aktivt civilsamfund, og med at der tidligt var aktive grupper af hiv-positive.

I en række lande har hiv/aids-epidemien ført til, at produktionen rammes af, at alt for mange mennesker i den produktive alder dør. Problemets omfang og karakter varierer fra land til land. Men netop nu, på et tidspunkt, hvor en række af disse lande oplever relativt positive økonomiske vækstrater, er der en risiko for, at produktiviteten rammes negativt af den voldsomme overdødelighed.

Der er i flere af programsamarbejdslandene brug for at analysere, hvordan hiv/aids-epidemien påvirker sektorprogrammerne og den generelle økonomiske udvikling. Det gælder for eksempel på uddannelses- og sundhedsområdet, hvor epidemien – i samspil med udvandring - fører til øget mangel på kvalificeret personale. Og det kan gælde i landbrugsprogrammer, hvor indsatser for at fremme produktiviteten svækkes af, at mange bønder dør. Køns- og sektorspecifikke analyser kan være med til at identificere områder, hvor bistanden skal omlægges og justeres.

Det er et særligt paradoks, at et af de allerstørste problemer i mange ulande og specielt i Afrika er manglen på jobs til millioner af unge. Overdødeligheden fører samtidig til mangel på arbejdskraft i en række sektorer.

Men selvom overdødelighed fører til at en række stillinger skal genbesættes, svækker den bestræbelserne for at skabe nye jobs via investeringer og styrkede administrative og erhvervsmæssige strukturer.

Det er næppe en civilsamfundsmulighed at løse det problem, men aktive civilsamsfundsorganisationer vil kunne medvirke til at identificere, hvor der især er behov for indsatser.

- **En langsigtet og vellykket indsats i kampen mod hiv/aids forudsætter et stærkt civilsamfundsengagement og aktiv inddragelse af hiv-positive i arbejdet for at ændre attituder og normer.**
- **Der er brug for analyser af, hvordan hiv/aids-epidemien påvirker mulighederne for økonomisk udvikling i forskellige lande og sektorer i et kønsperspektiv, og hvordan bistanden måske skal omlægges eller justeres som følge af sådanne negative påvirkninger.**

10. Udvikling skabes indefra

Det handler om mennesker

Udvikling skabes af mennesker. Mennesker har ressourcer, og den vigtigst tænkelige udviklingspolitiske indsats er at styrke og stimulere mulighederne for, at menneskers ressourcer bruges til en positiv samfundsmæssig udvikling.

De udviklingspolitiske prioriteter, som den danske regering har fremlagt, har til fælles, at de kun kan realiseres, hvis mennesker i modtagerlandene selv har styrke og vilje til at gennemføre dem.

I nogle tilfælde handler det om at fjerne barrierer, som hindrer den fulde udnyttelse af eksisterende ressourcer. Det gælder for eksempel i arbejdet for at styrke pigers og kvinders rettigheder.

I andre tilfælde kan trænings- og uddannelsesindsatser være med til at stimulere udviklingen af helt nye ressourcer.

Men i alle tilfælde sker udviklingen indefra i de berørte samfund.

Derfor er indsatser, som styrker folkelig organisering og dermed folkestyret udvikling helt afgørende, hvad enten temaet er god regeringsførelse, kvinder eller hiv/aids.

Mange års NGO-indsatser og udviklingen af stærke civilsamfundsnetværk nationalt og internationalt har medført, at der er store muligheder for styrkede og forbedrede udviklingsindsatser ved at styrke samarbejdet med civilsamfundene.

Dette udspil fra 92-gruppens medlemsorganisationer er et tilbud om at være med til at styrke indsatser, der satser på aktive mennesker og organisationer.