

## Folketingets Administration

Udvalg og delegationer  
Tlf.: 33 37 55 00

Christiansborg den 8. januar 2007

## Resumé af Udenrigsudvalgets studierejse til Nepal

**Deltagere:** Formand Steen Gade (SF), Eyvind Vesselbo (V), Kirsten Brosbøl (S)

**Referent:** Lis Grønnegård Rasmussen

### *Indledning*

En delegation på 3 medlemmer af Udenrigsudvalget var fra den 26. november til 2. december 2006 på studierejse i Nepal. Formålet med rejsen var at studere danske bistandsprojekter samt demokratiserings- og fredsprocessen. Rejsen fandt sted på et meget aktuelt tidspunkt. Den 21. november 2006 havde den nepalesiske regering og maoisterne underskrevet en fredsftale, og dermed afsluttet en 10 års lang konflikt, som havde kostet mange menneskeliv og standset landets udvikling.

Nepal har 26 millioner indbyggere. 40 procent af befolkningen er under 14 år. 86 procent er hinduer, 8 procent budister. I 1996 levede 44 procent af befolkningen under fattigdomsgrænsen, i 2004 var tallet reduceret til 36 procent. Landbrug udgør 36 procent af BNP. Særligt kvindernes og pigernes situation er meget barsk i Nepal, idet hinduismen foreskriver, at det er mændene og sønnerne, der har betydning. Selvom det siden 1964 har været forbudt at diskriminere befolkningsgrupper i Nepal, er store grupper – dalitterne – udstødte i samfundet. Marginalisering af dalitterne har strakt sig over tusinde år og problematikken er dybt rodfastet i Nepal religion, historie, kultur og økonomi. Dalitterne er blandt de fattigste i landet, og de diskrimineres på mange måder såvel politisk som økonomisk.

Danmark brugte i 2006 155 mio. kr. på udviklingsbistand i Nepal. Ifølge ambassaden har dansk bistandspolitik fokus på 3 hovedudfordringer: Fred, demokrati og udvikling. Danmark er sammen med Norge og Finland hovedsponsorer inden for uddannelse. Resultaterne er mærkbare, selvom der er lang vej inden alle får en skolegang. Bistandspolitikken fokuserer også på energi, good governance og menneskerettigheder. På Finansloven for 2007 er der derudover afsat 50. mio. kr. til fremme af freds- og demokratiprocessen.

### *Fredsftalen*

Fredsftalen fastslår, at der skal etableres en interimforfatning, et interimparlament og en interimregering i perioden frem til etableringen af en forfatningsgivende forsamling. Den forfatningsgivende forsamling skal regere, indtil et nyt valg kan holdes på grundlag af den nye forfatning. Denne fase formodes at tage op til 2 år. Et lille kuriosum var, at forhandlinger om interimforfatningen fandt sted på hotellet samtidig med, at delegationen boede der. Forhandlingerne om en interimforfatning er næsten færdige, og der er enighed om, maoisterne får medansvar og ikke blot stiller krav, og de skal derfor deltage i interimregeringen og interimparlamentet.

I november 2005 indgik Syvpartialliancen og maoisterne en indledende aftale om at skabe fred og demokrati. Aftalen var et første skridt i kampen mod kongen og for at skabe demokrati. Begge parter

forstår, at befolkningen ønsker demokrati, overholdelse af menneskerettigheder og økonomisk fremgang. Parterne har forstået, at uoverensstemmelser ikke kan løses militært, men må ske gennem politisk dialog. Folkets ønsker kom klart til udtryk under den omfattende folkelige opstand i april 2006, da kongen, som havde gjort sig til eneheriker i februar 2005, var tvunget til at genetablere demokrati og træde tilbage som regeringsoverhoved. Kongens rolle har været et centralt spørgsmål i fredsforhandlingerne. Maoisterne ønsker en republik, da de mener, at kongen sammen med hæren siden grundloven i 1990 reelt har forhindret et ægte demokrati og støttet landets elite. Kong Gyanendra, der overtog magten efter drabet på broderen i 2001, manipulerede med magten og gjorde sig til eneheriker uden hensyn til de demokratiske kræfter i landet. I fredsftalen står, at den forfatningsgivende forsamling i det første møde skal stemme om Nepal skal beholde monarkiet.

Danmark og det internationale samfund har støttet demokratiserings- og fredsprocessen og har spillet en væsentlig rolle i fredsftalens gennemførelse, hvilket delegationen oplevede under studieturens besøg. FN kommer også til at spille en vigtig rolle i processen.

#### *Møder om fredsprocessen og den politiske situation*

Delegationen besøgte en række personer, partier, organisationer m.v. for at drøfte nærmere om fredsprocessen, som dansk bistandspolitik har bidraget positivt til gennem forskellige initiativer og projekter.

FN's generalsekretær har en personlig repræsentant udsendt i Nepal. Delegationen skulle have mødt Ian Martin, men han var bortrejst, og derfor sendte han en af sine medarbejdere. FN's sikkerhedsråd skal give mandat til en egentlig FN mission, som skal hjælpe landet gennem et valg ikke bare ved overvågning, men også gennem teknisk bistand. Mange FN organisationer forsøges inddraget i processen. Det er en yderst vanskelig opgave, idet sikkerheden i terrænet gør overvågningen af valget i visse områder meget svært. Maoisterne har haft militær kontrol med store dele af landområderne, og en vigtig del af fredsftalen er, at de skal afvæbnes. Ifølge FN bør maoisterne inddrages i regeringen, således at de bliver medansvarlig for at levere resultater og ikke bare løfter og varm luft. USA og Indien er meget skeptiske over for maoisternes intentioner, men vil tilsyneladende acceptere en sikkerhedsresolution med en tidsplan, der tidsbegrænser FN's tilstedeværelse. Det er endnu ikke besluttet, hvilket valgsystem Nepal skal have. Det er en stor udfordring, idet landet er meget divergeret med etniske grupper, kaster, geografi m.v. Det bliver ikke det engelske valgsystem, hvor vinderen tager det hele, der bliver besluttet, men omvendt er et valgsystem som det danske ifølge FN's repræsentant for kompliceret.

Delegationen mødtes med formanden for parlamentet. Subash Nemwang kommer fra det store parti CDN-UML. Nemwang har en svær opgave med at sikre, at parlamentet på den ene side fungerer og på den anden side ikke går for vidt, hvilket kan skade fredsprocessen. Det er afgørende, at parlamentet fokuserer kræfterne på arbejdet med at implementere fredsprocessen og dermed signalerer at parlamentet har en "midlertidig" status. Folketinget har i øvrig gennem 90'erne deltaget i samarbejde med Udenrigsministeriet med udviklingen af det nepalesiske parlament. Bl.a. er udstyret i parlamentssalen dansk finansieret.

Delegationen havde også lejlighed til at mødes med landets tre største partier samt Maoisterne for at drøfte den aktuelle politiske situation og mulighederne for konkrete fremskridt i fredsprocessen. Under møderne med henholdsvis Nepali Congress, Nepali Congress Democratic Og Communist Party of Nepal – United Marxist Leninist fremgik det, at partierne var relative optimistiske med hensyn til processen og samarbejdet med maoisterne. De så ingen andre muligheder end at fortsætte, dog var Nepali Congress Democratic meget skeptiske over for maoisterne og understregede betydningen af, at der kom mange monitorer fra det internationale samfund. Maoisterne markerede, at det for dem var helt afgørende, at den feudale samfundopbygning med kongemagt skulle afskaffes. Delegationens

medlemmer opfordrede partierne til at inddrage dalitterne, kvinderne og andre sårbare grupper i samfundet. Delegationen markerede overfor maoisterne demokratiets spilleregler og nødvendigheden af en troværdig afvæbning af deres styrker. Samtidig markerede delegationen, at Danmark naturligvis fortsat vil støtte undervisningsområdet også hvis der kom en maoistisk minister. Delegationen udtrykte også bekymring for, at de gamle partier og nu også med maoisterne nu bare slås om magten og glemmer civilsamfundet, som har en stor del af æren for freds aftalen.

Civilsamfundet har en betydelig andel af æren for kongens returnering af magten til de demokratiske kræfter. Danmark reagerede på kongens magtovertagelse den 1. februar 2005 ved at suspendere en række igangværende aktiviteter og udsætte igangsættelsen af nye programmer. Det indebar desuden en betydelig prioritering af støtten – såvel den politiske som den bistandsmæssige – til de demokratiske kræfter i Nepal; ikke mindst i form af støtte til civilsamfundet. Delegationen mødtes med en række udvalgte repræsentanter, der udgjorde kernen i det nepalesiske civilsamfund. Repræsentanterne understregede, at det er meget vigtigt med støtte fra det internationale samfund til at hjælpe regeringen med menneskerettighedsspørgsmål. De roste Danmark for at have været i front med menneskerettighedsproblematikken. Det er vigtigt at holde processen på sporet, understregede repræsentanterne, der mente, at civilsamfundet nu har redskaberne til at fastholde demokratiseringsprocessen i modsætning til i 90'erne, hvor civilsamfundet ikke eksisterede. I 90'erne var der ikke så stor folkelig opbakning som i 2006, hvor millioner af mennesker gjorde oprør. Civilsamfundets rolle bliver fremover fortsat at mobilisere befolkningen og skubbe på, så processen ikke stopper. Civilsamfundets rolle er ligeledes at være bindeleddet til omverdenen alene af den grund af mange politikere kun tale nepalsk.

#### *Møder med lokale borgergrupper, NGO-repræsentanter, Dalit-repræsentanter m.f.*

Danidas HUGOU's program sigter bl.a. mod at styrke lokale menneskerettighedsorganisationer. Formålet er at fremme stærke og troværdige menneskerettighedsorganisationer, der er aktivt engagerede i beskyttelsen og fremme af menneskerettighederne. I Bardiya, som er et af de distrikter i Nepal, der er hårdest ramt af konflikten med maoisterne samt fattigdom og politisk marginalisering, mødtes delegationen med repræsentanter fra Informal Sector Service centre (INSEC) samt lokale borgergrupper og hørte om erfaringerne med de danske støttede projekter. Samarbejdet med INSEC begyndte i 2004 i form af et toårigt partnerskab rettet mod implementering af fredsskabende aktiviteter på lokalt niveau. Gode erfaringer fra de første to år har medført, at en ny fase på 20 måneder blev igangsat i september 2006, og aktiviteterne blev udvidet til at omfatte yderligere tre distrikter. Den samlede bevilling af denne anden fase er ca. DKK 1.400.000.

Projektet sigter på at inddrage konflikten aktører og lokale borgergrupper i en konstruktiv dialog og i et samarbejde om konflikthåndtering. Delegationen mødtes med en række borgergrupper, som alle havde deltaget i menneskerettighedskurser. På kurserne blev de trænet i regel og love og oplært i at argumentere med maoisterne. Deltagerne kom fra omkringliggende landsbyer, som alle var trætte af krig og frygt. Grupperne har været i dialog med både hæren og maoisterne. Kurset havde ifølge deltagerne medvirket til at nedbryde diskrimination mod minoriteter. Deltagerne havde også gennem dialog med hæren og maoisterne medvirket til at fanger var blevet løsladt.

Kurserne varer typisk 9 måneder, og der er også nedsat ungdomsgrupper. Før dette program var der ingen samarbejde blandt de unge, og maoisterne hindrede de unge i at komme ud og mødes. Under kurset lærte de at samarbejde, lære fra sig, forhandle, om menneskerettigheder. Der var også nedsat kvindegrupper med formålet at lære at læse og regne simpelt, forhindre vold i familien, lære at tale højt samt forhindre børn i at tilslutte sig maoisterne.

HUGOU-programmet yder også støtte til en lokalradio, som delegationen besøgte. Radioen sender nu 10 timer dagligt til et område, der dækker 750.000 mennesker. Der bor mange fattige, dalitter, analfa-

beter i området, som gennem radioen kan høre nyheder, debat, undervisning om landbrugsdrift, menneskerettigheder samt freds- og social skabende emner. Politisk spiller radioen en rolle gennem at være platform for politiske debatter, ligesom den søger at varetage de fattiges interesser i en potentiel konflikt mellem de kongetro og de regeringstro.

#### *Udviklings samarbejdet*

Nepal har været dansk programsamarbejdslands siden 1989 på baggrund af udbredt fattigdom og en begyndende demokratiseringsproces. Nepal er et af verdens fattigste lande med et BNI på 280 USD (2005) pr. indbygger. Danmark er blandt de største donorer i Nepal. Udviklingsministeren godkendte i juni 2006 en interim strategi for det danske bistandsarbejde med Nepal for 2006-2007. I denne periode vil Danmark fastholde en betydelig støtte til uddannelses- og energisektoren og fortsætte sin mangeårige støtte til udvikling af en demokratisk kultur og respekten for menneskerettigheder. Derudover vil Danmark målrettet søge at støtte centrale aspekter af fredsprocessen såsom forfatningsreformer, reform af retssystemet, demobilisering, afvæbning, rehabilitering og genopbygning. Støtten vil blive koordineret i samarbejde med andre donorer. Danmark vil desuden både politisk og økonomisk støtte FN's engagement i Nepal. Gennem det igangværende menneskerettigheds-program vil det umiddelbart være muligt at støtte visse af de nævnte initiativer til fremme af freds- og demokratiseringsprocessen. På Finansloven for 2007 er der derudover afsat et tilsagn på 50 millioner kr. til formålet.

#### *Uddannelse*

Delagationen var på besøg på Bhanu Lower Secondary School i Udahapuri Banke distriktet samt Sarba Mangala Higher Secondary Schoole, Panchkhal i Kavre distriktet. Delagationen mødtes også med en kvindelig voksenundervisningsgruppe; Nepalgunj i Banke distriktet ligesom den mødtes med undervisningsministeren.

Nepal har i overensstemmelse med Dakar-beslutningen udarbejdet en national plan for uddannelse til alle. Den nepalesiske regering stiler mod at nå målsætningen om universel primæruddannelse til alle i 2015. I 1998 gik ca. 70,5 procent i skole, i 2006 er tallet steget til 86,8 procent. Det er dog tvivlsomt om Nepal med den nuværende indsats når 2015 målene. En stor del af gruppen af børn, der ikke går i skole er piger (ca. 25 procent af pigerne går ikke i skole), etniske minoriteter og dalitter (lavkaster). Regeringen søger at nå disse børn gennem målrettede indsatser, f.eks. stipendier rettet mod piger og dalitter, årlige kampagner for at få alle børn i skole, modernisering af undervisning, flere kvindelige lærere og decentralisering af skolesystemet. Planlægningen kan imidlertid i mange tilfælde ikke følge med udviklingen. De vigtigste udfordringer er øget kvalitet af undervisningen, som vil kræve ekstra ressourcer til bygning af flere skoler, flere klasselokaler, uddannelse og ansættelse af flere kvindelige lærere, bedre læreruddannelse og større produktion af undervisningsmateriale og skolebøger.

Delegationen erfarede selv udfordringerne i skolesystemet gennem besøgene på skolerne.

Voksenundervisningen fandt sted i en lille landsby, hvor 20 kvinder følger et specielt undervisningsprogram for voksenundervisning i ruralområderne gennem et år. På kurserne lærer de at læse, skrive og regne på begynderniveau ligesom de lærer om, hvordan de kunne tjene penge f.eks. gennem banklån til fåre-, kyllinge- eller grisedrift. Kvinderne berettede om, at undervisningen havde gjort livet lettere, nu kunne de f.eks. læse busnumre, hospitalsoplysninger m.v. Kvinderne lever et meget hårdt liv med arbejde fra tidlig morgen til sen aften, men de forsøger at afsætte tid til undervisningen, hvor de også lærer om familieplanlægning, sundhed, menneskerettigheder. Kvinderne efterspurgte yderligere uddannelse i, hvordan de organiserer, driver og optimerer landbruget.

## *Energi*

Nepals geografi gør det vanskeligt at sikre energiforsyningen i fjerne og tyndt befolkede områder gennem central elektrificering. Et vigtigt alternativ er derfor decentrale løsninger så som solenergi og små vandkraftværker. Elforsyning kan give lys om aftenen og adgang til radio og TV, hvilket kan yde et bidrag til uddannelse og demokratisering. Danmark har ydet støtte til energiforsyningen i landområderne gennem etablering af små vandkraftanlæg og solenergisystemer samt installation af energieffektive lerkomfurer med skorsten.

Delegationen besøgte en mindre landsby på toppen af et bjerg i Kavrepalanchowk distriktet. Familienstrukturen i husstandene i hovedparten af Nepal er opbygget omkring en "joint family", hvor det ældste familiemedlem er familieoverhoved og de mandlige efterkommere med deres koner og børn deler bolig, husholdning og har fælles økonomi. En sådan husstand med ofte 15-20 medlemmer ernærer sig typisk ved subsistentlandbrug med dyrkning af ris, majs, linser og sennep. Pengeindkomster sikres ved, at familiemedlemmer søger lønnet arbejde i Kathmandu eller i udlandet. Pengeoverførsler fra familie, der arbejder i udlandet har medført en større pengeindkomst end tidligere, og det er ikke ualmindeligt, at en familie på et år kan spare op til køb af et solenergisystem.

Delegationen besøgte i landsbyen et solenergisystem med en maksimal kapacitet på 36 Watt. Systemet leverede strøm til et mindre antal lamper, en radio og et fjernsyn i 4- 5 timer efter solnedgang og til lys tidlig morgen, når kvindernes arbejdsdag begynder. Et vigtigt formål med installationen er at sikre børn lys til lektielæsning, så de kan gennemføre deres skolegang. Desuden betyder lyset, at de voksne kan forlænge arbejdsdagen, så det bliver muligt at sikre højere produktivitet. Endelig kan man via elektroniske medier få adgang til information, som man tidligere var afskåret fra. Dette er afgørende for at sikre modernisering og demokratisk udvikling i Nepal.

Delegationen ønsker på ovenstående baggrund at tilkendegive følgende:

- Som en af de to største donorer skal Danmark fortsat være meget tydeligt til stede i Nepal. Både i forhold til de vigtige bistandsområder, der er valgt og for at støtte fredsprocessen.
- Fredsprocessen bør gives maksimal betydning i det kommende år.
- Samtidig er det vigtigt, at de fattigste også oplever, at fredsprocessen sætter gang i en positiv og konkret hverdagsforbedring. Det kan handle om reetablering af bortsprængte broer, nye skoler m.m.
- De mange tusinde maoistiske soldater, der nu skal afvæbnes bør vies særlig opmærksomhed – f.eks. ved særlige uddannelsesprogrammer, lønudbetaling m.v. for at sikre, at de vil støtte processen.
- Danmark bør inspirere til og støtte oprettelse af reelt selvstændige institutioner på menneskerettighedsområdet, i forhold til kvindernes stilling og i forhold til dalitterne.
- De eksisterende demokratiseringsprojekter bør videreudvikles under de nye vilkår – også med fokus på pressen.
- Nepal kunne desuden blive et af de lande, hvor det interkulturelle element i bistanden blev tydeliggjort i de kommende år. På områder som kunst og kultur og dermed også indirekte bidrage til landets turistindustri.
- Med Nepals mange forskellige etniske grupper, forskellige sprog – og blodige politiske nære fortid – vil det være vigtigt at opbygge en demokratisk tradition, hvor vinderne ikke tager det hele. Decentral opbygning og med brede samlingsregeringer og samarbejde i parlamentet. En sådan udvikling bør støttes.