

NGO-forum notat om svage og skrøbelige stater og situationer

Dette notat er udarbejdet af medlemsorganisationerne i NGO-forum for at vise konkrete eksempler på de danske NGOers indsats og rolle, vores komparative fordele samt de særlige udfordringer, civilsamfundet møder i indsatsen i svage og skrøbelige stater og situationer. Notatet er et oplæg til dialog og diskussion omkring den fremtidige danske indsats, herunder de politiske forventninger og de administrative krav til planlægning, monitorering, rapportering og regnskab o.lign.

Notatet tager først udgangspunkt i de danske NGOers komparative fordele i denne kontekst samt udfordringer og kriterier for indsatsen. Dernæst gennemgås tre udvalgte landeeksempler (Zimbabwe, Burma, Sudan) som illustration af fordelene ved en yderligere inddragelse af de danske NGOer i indsatsen i svage og skrøbelige stater og situationer samt af behovet for særlige politiske og administrative vilkår, som er nødvendige, fordi indsatserne ikke kan finansieres indenfor de eksisterende rammer, eller fordi NGOerne har behov for større politisk og administrativ fleksibilitet, end det er tilfældet i dag.

1A) Definitions- og begrebsafklaring

Begrebet 'svage og skrøbelige stater og situationer' dækker over meget forskellige typer lande og situationer, herunder:

1. Stærkt autoritære regimer (state capture) (f.eks. Burma, Nordkorea og Zimbabwe), hvor statsmagten måske nok p.t. er militært stærk, men mangler folkelig opbakning, og hvor civilsamfundet derfor er undertrykt og svagt og situationen derfor skrøbelig.
2. Tidligere diktaturstater (f.eks. Armenien, Cambodien og Tadsjikistan), hvor både regeringsmagten, samfundsinstitutioner og civilsamfundet er svækket eller nærmest ikke-eksisterende.
3. Lande præget af borgerkrig og interne konflikter (f.eks. Afghanistan, Congo, Irak, Nepal og Somalia), hvor regeringsmagten er svækket og samfundsinstitutionerne nærmest sat ud af kraft, men hvor der fortsat eksisterer civilsamfundsorganisationer.
4. Lande, der for nyligt er kommet ud af borgerkrig og interne konflikter (f.eks. Burundi, Liberia, Sydsudan og Sierra Leone), hvor staten og samfundsinstitutionerne er svage, mens civilsamfundet har overlevet og er ved at blive genopbygget.

I Danmarks bestræbelser på at hjælpe mennesker i nød og bekæmpe fattigdom i svage og skrøbelige stater og situationer kan der i kortere eller længere perioder være behov for mere fleksible og innovative løsninger, der afviger fra den almindelige opgave- og rolle fordeling mellem DANIDA og de danske NGOer og for en lempelse af de administrative krav til indsatsen.

1B) NGOernes komparative fordele

De danske NGOer har en række komparative fordele, som gør, at de kan spille en vigtig rolle i indsatsen. De komparative fordele er navnlig at:

1. De danske NGOer har mulighed for at agere i lande, hvor der ikke eksisterer en politisk vilje til demokratisk udvikling og forandring, og hvor statslige og multilaterale donorer af forskellige grunde ikke kan operere.
2. De danske NGOer kan om nødvendigt agere relativt uafhængigt af nationale statslige strukturer.

3. De danske NGOer har allerede etablerede netværk og samarbejdsrelationer med civilsamfundsorganisationer i Syd.
4. De danske NGOer kan etablere en hurtig indsats til akut opstående behov samt støtte lokale partnere i at levere nødvendige sociale ydelser f.eks. inden for undervisning og sundhed.
5. De danske NGOer opbygger lokale organisationers kapacitet til at indsamle early warning data, analysere de underliggende årsager til skrøbelighed og konstruere lokale narrativer af situationen, da adgang til information fra lokalt niveau ofte er en stor udfordring i svage stater.
6. De danske NGOer og deres samarbejdspartnere i Syd kan nå geografisk isolerede grupper samt socialt marginaliserede grupper (eksempelvis, kvinder, sårbare børn, etniske minoriteter eller handicappede), der er afskåret fra regeringens hjælp.
7. De danske NGOer kan arbejde med en strategisk sammenhæng mellem humanitær bistand og langsigtet udviklingshjælp efter 'Linking Relief Rehabilitation and Development' principperne med såkaldte 'seed projects' og partnere med en spirende kapacitet.
8. De danske NGOer og deres samarbejdspartnere i Syd har ofte arbejdet mange år i landet og oparbejdet samarbejdsrelationer med de lokale myndigheder, som med fordel kan fortsættes på trods af national politisk ustabilitet.
9. De danske NGOer og deres samarbejdspartnere i Syd kan støtte opbygningen af demokrati fra neden gennem introduktion af mere partecipatoriske tilgange til borgerinddragelse og lokal beslutningstagning f.eks. i et samarbejde med lokale myndigheder.
10. De danske NGOer og deres samarbejdspartnere i Syd kan støtte organiseringen af borgerne i forskellige organisationer (politiske, sociale, økonomiske mv.).
11. De danske NGOer og deres samarbejdspartnere i Syd kan støtte kapacitetsopbygningen af civilsamfundsorganisationer i syd med henblik på at skabe et aktivt civilsamfund der på sigt kan holde staten ansvarlig overfor sine borgere.

1C) Indsatsområder i svage og skrøbelige stater og situationer

Hvilken type indsats, der er relevant fra de danske NGOers side, afhænger som nævnt af situationen i det pågældende land, herunder hvordan staten og den offentlige administration fungerer, og hvilke muligheder der er for de dele af civilsamfundet, der arbejder for demokratisering og for en fattigdomsorienteret politik.

Overordnet set vil de konkrete indsatser typiske omfatte:

1. Humanitær bistand til forfulgte og undertrykte befolkningsgrupper, herunder internt fordrevne, flygtninge i nabolande og andre grupper udsat for kamphandlinger og vold.
2. Rehabilitering af krise- og krigsofre (eks-kombatanter, børnesoldater, traumabehandling mv.).
3. Støtte til børn, der har oplevet grusomheder som f.eks. drab på eller lemlæstelse af forældre og søskende, kvinder der har været udsat for (masse)voldtægter og mennesker, der er blevet invaliderede eksempelvis af landminer eller klyngebomber.
4. Støtte til freds-, mæglings- og forsoningsaktiviteter.
5. Midlertidig støtte til nedbrudte sociale service ydelser – især indenfor vandforsyning, sundhed og uddannelse.
6. Genetablering af livsbetingelser, f.eks. gennem støtte til mikrokreditter, indkomstgenererende aktiviteter eller reetablering af landbrugsproduktion eller kvægbrug
7. Støtte til en bredere genopbygning af civilsamfundet, herunder kapacitetsopbygning af civilsamfundsorganisationer.
8. Støtte til intern mobilisering og organisering af organisationer og grupper, der arbejder for frihed, demokrati og fremme af rettigheder.

9. Støtte til lokal og international advocacy

1D) Særlige udfordringer for en NGO indsats i svage og skrøbelige stater

Der bør kunne ydes støtte til både humanitære og udviklingsmæssige indsatser, der gennemføres i samarbejde med nationale eller lokale myndigheder, og lokale organisationer, samt indsatser, der gennemføres i samarbejde med internationale civilsamfundsorganisationer og konsortier af udenlandske organisationer, der arbejder i det pågældende land, eller af alliancer indgået mellem danske folkelige organisationer.

Desuden bør følgende specielle forhold give anledning til en større politisk administrativ fleksibilitet:

1. Overgangen mellem kort- og langsigtede indsatser er flydende, og der er ofte tale om gråzoner mellem de forskellige finansieringsmekanismer.
2. Selvom indsatsen skal imødekomme umiddelbare behov, må den være langsigtet og bæredygtig, og det er helt afgørende at undgå opbygningen af varige parallelle systemer, som erstatter statens rolle.
3. Indsatserne forudsætter en større risikovillighed og mere fleksible styringskrav og -redskaber, idet der ikke kan forventes samme muligheder for detaljeret planlægning, resultatstyring, afrapportering, evaluering og regnskab, som det normalt er tilfældet.
4. Advocacy er ofte kun muligt inden for meget afgrænsede områder og med stor forsigtighed for ikke at udsætte ansatte og partnere for sikkerhedsrisici. Samtidig er det vigtigt ikke at undergrave organisationernes mandat og tilstedeværelse i landene.
5. Indsatsen er karakteriseret af færre og nye former for partnerskaber og i nogle situationer et stort omfang af selvimplementering med eget udsendt personale.
6. Den omskiftelige operationelle kontekst fordrer en særlig fleksibilitet i relation til budgettering, budgetrevision samt justering af implementeringsperioder.
7. Projektformulering vil ofte kræve flere ressourcer end normalt, og der må tages højde for at forundersøgelser ikke altid er mulige at gennemføre efter almindelige retningslinjer.
8. Administrations- og driftsomkostninger vil ofte udgøre en større andel af projektomkostningerne end normalt. Udgifterne til husleje, elektricitet, kørsel, telefon og forsikring er større end normalt og ofte svære at forudsige på forhånd.
9. Der må i nogle tilfælde udvises større fleksibilitet ift. kurstab og parathed til forhandling af fælles løsninger, når kurstabene indebærer store tab for organisationerne.
10. Retssystemet fungerer ofte dårligt og der er behov for kompenserende tiltag, som i et vist omfang kan tilvejebringes i et samarbejde mellem Udenrigsministeriet og de deltagende organisationer.

1E) Kriterier for indsatsen

Som det fremgår, fordrer de danske NGOers indsats i svage og skrøbelige stater og situationer nogle mere fleksible politisk administrative retningslinjer. De administrative krav bør på en række områder adskille sig fra kravene til den øvrige NGO indsats og dermed de normale administrative retningslinjer under Civilsamfundsstrategien. Der skal således være klarhed omkring, hvornår en indsats kan eller bør finansieres og implementeres med en større politisk administrativ fleksibilitet end normalt.

Som et minimumskrav skal de danske NGOer opfylde ét af følgende kriterier:

1. De danske NGOer skal have været aktiv i og have eller have haft partnere i det pågældende land før, under og efter, at den skrøbelige situation opstod (diktatur eller borgerkrig).

2. De danske NGOer skal have naturlige samarbejdspartnere i de pågældende lande (f.eks. fagforeninger, handicaporganisationer, kirkelige partnere eller medlemmer af internationale alliancer som f.eks. CARE International, Det Lutherske Verdensforbund/ACT, Red Barnet Alliancen og Internationalt Røde Kors).
3. De danske NGOer skal have komparative fordele, kompetencer eller erfaringer, som vil være relevante i den givne kontekst, fra tilsvarende situationer og sammenlignelige indsatser i andre lande og tilsvarende situationer.

1F) Konklusion

NGO-forum opfordrer til:

1. At de danske NGOers særlige komparative fordele i svage og skrøbelige stater og situationer anerkendes, og at der afsættes flere midler til en særlig NGO-indsats udover allerede eksisterende bevillinger.
2. At de danske NGOer involveres i en bred genopbygning af civilsamfundet, herunder kapacitetsopbygning af civilsamfundsorganisationer, som et gennemgående princip i enhver form for dansk indsats i svage og skrøbelige stater og situationer.
3. At bevillingerne giver mulighed for at tænke langsigtet og programmatisk fra starten, med sammenhængende langsigtede interventioner i stedet for enkeltstående projekter.
4. At kontekstanalyse og løbende monitorering og evaluering prioriteres, således at den omskiftelige kontekst løbende overvåges og interventionen justeres i overensstemmelse hermed.
5. At de danske NGOer opmuntres til at indgå i danske eller internationale konsortier eller alliancer, der kan gøre en relevant og markant forskel i den givne situation og kontekst.

2) Landecases

I det følgende gennemgås tre udvalgte landeeksempler (Zimbabwe, Burma, Sudan), som viser de danske NGOers konkrete indsats og rolle samt understreger nogle af de særlige politiske og administrative udfordringer, civilsamfundet møder i disse indsatser. Landeeksemplerne kan kort sammenfattes til følgende:

Zimbabwe: Stærk regering med massiv magtanvendelse, men skrøbelige strukturer, økonomi og produktion. Basale serviceydelser ved at desintegrere. Menneskerettighederne undertrykkes, især civile og politiske rettigheder, ikke desto mindre er der et vist spillerum for civilsamfundsorganisationer. NGOerne anses for at være de mest uafhængige aktører, idet både statslige og multilaterale donorer har vanskeligt ved at operere i landet. FNs særorganisationer implementerer f.eks. udelukkende gennem lokale og internationale NGOer. Der er et stort behov for samarbejde mellem NGOerne, ikke mindst på det regionale niveau som er helt central for at opnå politiske forandringer.

Burma: Stærkt undertrykkende militærregime og væbnet konflikt i grænseområderne. Undertrykkelse af civile og politiske menneskerettigheder, begrænset spillerum for civilsamfundsorganisationer. De fleste statslige og multilaterale donorer kan ikke spille nogen reel rolle, hvorimod NGOerne kan gennemføre aktiviteter under stor diskretion. Burma er et klart eksempel på at NGOerne har komparative fordele i skrøbelige situationer og på, hvorfor der behøves en større administrativ fleksibilitet.

Sudan: Post-konflikt genopbygningssituationer med svage regeringsstrukturer, svagt civilsamfund, men stort spillerum for civilsamfundsorganisationer. Mange statslige og multilaterale donorer har vanskeligt ved at implementere direkte og støtten går derfor ofte igennem lokale og internationale NGOer.

Indsatsen fra de danske NGO'erne foregår på meget forskellige niveauer og indenfor forskellige sektorer.

Det skal understreges at den danske NGO indsats er mangfoldig og gensidigt komplementerende i kraft af forskellige fokusområder, tilgange og samarbejdspartnere. De forskellige organisationers særlige mandater, som gør dem i stand at spille forskellige roller, anser vi for en afgørende komparativ fordel ift. den statslige bistand. Den politiske og økonomiske udvikling i landene forandrer sig hastigt og enkelte beskrivelser kan derfor allerede i skrivende stund være ændrede.

2A) ZIMBABWE

Introduktion

Zimbabwe er et klassisk eksempel på en stærk statsmagt, der styres af en lille elite omkring en stærk leder, og som sikrer sin magtposition gennem et omfattende system af frygt og belønning. Modstandere udsættes for vold og undertrykkelse mens politiske støtter får adgang til ressourcer. Samfundssystemerne i Zimbabwe er i udgangspunktet stærke og veludviklede, men er i den nuværende situation svage pga. manglende finansielle og personalemæssige ressourcer. Staten er derfor hverken villig eller reelt i stand til at sikre befolkningen de mest elementære serviceydelser som fødevarer, vand, sundhed og uddannelse.

Politiet og hæren spiller en central rolle i at kontrollere opposition ved hjælp af fysisk vold, tilfældige og grundløse arrestationer samt klare krænkelse af de grundlæggende frihedsrettigheder. Zimbabwes økonomi er i ruiner - industrien kører på 10 procent af sin tidligere kapacitet, landbrugsproduktion er nærmest gået i stå, inflationen anslås til omkring 150.000 procent (!), den økonomiske infrastruktur er ødelagt, og der er næsten ingen officiel samhandel med omverden. Som konsekvens har staten reelt mistet kontrollen over en økonomi, der er i frit fald. En paralleløkonomi, der finansieres af det store antal økonomiske flygtninge, der bor og arbejder uden for Zimbabwe, er med til at sikre, at samfundet ikke falder helt sammen. Alligevel oplever det store fattige flertal af befolkningen en akut mangel på de mest basale livsforhold.

Civilsamfundet arbejder under meget vanskelige forhold og det humanitære rum er betydeligt indskrænket. Trods overvågning og regelmæssige indgreb fungerer civilsamfundet dog fortsat, og er en vigtig faktor i befolkningens overlevelsesstrategier samt en aktiv kritisk røst i forhold til regeringens politik. Civilsamfundet er også det bedste håb for en folkelig proces hen imod demokrati og forsoning, samtidig med at de civilsamfundsbase organisationer udgør de væsentligste aktører i forhold til at sikre de mest basale serviceydelser blandt det store fattige flertal af befolkningen.

Det er usikkert hvor længe den nuværende situation kan fortsætte. Et egentlig sammenbrud af den politiske magtbase og/eller et gennembrud i den demokratiske udvikling har længe været ventet i det internationale samfund dog uden at blive opfyldt. Præsident Mugabe har hele tiden været i stand til at undgå et markant pres fra andre SADC lande. Disse lande har dels frygtet hvordan deres befolkninger ville reagere og har dels haft en kortsigtet fordel af Zimbabwes kollaps.

Efter parlaments- og præsidentvalget i marts måned står det klart, at ZANU PF har mistet sit flertal. Landet befinder sig for øjeblikket i en nervepirrende situation, hvor det er vanskeligt at afgøre hvad der vil ske. Meget tyder på, at Mugabe ikke vil acceptere valgets resultat, og at han i stedet vil forsøge at fastholde sin magtposition med vold og undertrykkelse. Sydafrika arbejder dog fortsat på en forhandlingsløsning om en eller anden form for fredelig overgang, som kan bane vej for en

demokratisk udvikling med omfattende reformer og en genopbygning af landet. Mugabe er også ved at miste sin opbakning i regionen og man må forvente et væsentligt øget pres på Mugabe, hvis han vælger at fastholde sin magtposition. I et sådant scenarium, vil den økonomiske kollaps tage yderligere fart og man vil kunne forvente en betydelig forværring i den humanitære situation.

Uanset udkommet af den øjeblikkelige politiske krise, vil civilsamfundet i Zimbabwe få en helt central rolle i Zimbabwe i den kommende tid, og et fortsat stigende engagement fra Internationale NGO'er er af helt afgørende betydning.

Komparative fordele

Regeringen har hidtil øvet en stærk kontrol over fødevarhjælpen til befolkningen, og ZANU PF har direkte brugt fødevarerforsyningen i den politiske kamp med oppositionen. Dette har vanskeliggjort det humanitære arbejde og øget befolkningens sårbarhed generelt. WFPs fødevarerikkerhedsmandat er svækket netop pga. afhængigheden af regeringssamarbejdet. Vanskelighederne for WFP karakteriserer ligeledes arbejdet for andre FN organisationer, hvis mandat ligger i regeringssamarbejdet og dermed er underlagt ZANU-PF regeringens politiske beslutningstagning og strategi i forbindelse med både udviklings- og humanitært arbejde.

Derfor anses NGOernes indsats ofte for at være det mest uafhængige humanitære arbejde, der udføres blandt befolkningens mest udsatte grupper. Det at organisationerne arbejder som en del af civilsamfundet med et lokalt og humanitært mandat muliggør et direkte fokus på befolkningen der, hvor regeringen ikke varetager sine statelige forpligtelser. Således er også FN organisationerne reelt afhængige af samarbejdet med NGOerne for at kunne intervenere på lokalt niveau.

Danske organisationer er til stede og veletablerede i Zimbabwe. Tilstedeværelsen baseres på eksisterende langvarige partnerskaber med kirkelige og andre civilsamfundsorganisationer og lokale myndigheder samt gennem det lokale og Internationale Røde Kors' strukturer. Således er flere danske organisationer godt forankret i civilsamfundet i Zimbabwe og er stærkt positioneret til at støtte både civilsamfundsopbygning og service delivery på nationalt plan. Ligeledes er de danske organisationer velforankrede i Zimbabwes nabolande, hvor udefrakommende advocacy initiativer søger at sætte et regionalt pres på Zimbabwe. Evnen og mulighederne for at arbejde med høj risikovillighed er ligeledes en af NGOernes særlige komparative fordele i en skrøbelig situation som i Zimbabwe.

Indsatser

Zimbabwe befinder sig som stat i en langvarig og kompleks politisk, økonomisk og humanitær krise, hvor den politiske virkelighed ikke muliggør et effektivt bilateralt regeringssamarbejde eller en multilateral udviklingsindsats.

På det grundlag er NGOernes indsats samlet set centreret omkring tre områder:

- Civilsamfundsopbygning
- Service delivery
- Advocacy i det omfang den politiske situation tillader det.

Civilsamfundsopbygning

Kapacitetsopbygningen af partnerorganisationer og civilsamfund udgør det fremadrettede arbejde med at sikre civilsamfundets evne til at kunne påvirke politiske og sociale forhold i Zimbabwe. NGOernes indsats søger at fokusere på befolkningens forståelse af medborgerskab, demokrati og rettigheder samt organisering af lokalsamfund og lederskab. En styrkelse af de lokale partners strategiske og målrettede forståelse af fortalrollerne og evnen til at mobilisere civilsamfundet er yderligere en vigtig del af

civilsamfundsopbyggelsen og overvågningen af regeringens forvaltning på nationalt og lokalt plan trods de vanskelige politiske forhold i landet. Ligeledes består den kapacitetsopbyggende indsats i at styrke de eksisterende lokale organisationers ledelsessystemer og strukturer. Sådanne indsatser vedrører bl.a. forbedringer af budgetkontrol, finansrapportering og forvaltningsrevision af organisationernes programmer samt en styrkelse af demokratiske systemer i medlemsorganisationer.

Service delivery

Økonomisk krise, fødevarerangel og AIDS har øget fattigdommen voldsomt i Zimbabwe. Tidligere tiders velfungerende statslige institutioner inden for uddannelse og sundhed er nærmest sat ud af spil pga. ressourceangel og emigration af de mest veluddannede dele af befolkningen. Således er Zimbabwe nu i en situation, hvor opnåelse af 2015-målene er umuliggjort, og for en del af befolkningen er der reelt tale om en humanitær krise.

NGOernes indsats har derfor fokus på den fattigste og mest sårbare del af befolkningen. Kvinder, børn, mennesker med handicap og aids-ramte er den primære målgruppe for indsatsen, som søger at bidrage specielt til 3 af 2015-målene:

Mål 1: Udrydde fattigdom og sult

Mål 3: Fremme ligestilling og styrke kvinders rettigheder

Mål 6: Standse udbredelsen af HIV/AIDS, malaria og andre sygdomme

Den grundlæggende service delivery indsats bæres af interventioner indenfor fødevarer sikkerhed – primært fødevarerhjælp og forbedring af landbrugsteknikker – samt HIV/AIDS aktiviteter med fokus på en holistisk tilgang omkring forebyggelse, pleje og støtte til AIDS syge samt støtte til forældreløse børn.

Advocacy

Trods det politiske klima og undertrykkelse af opposition er der en del civilsamfundsorganisationer, der fortsætter med lave advocacy. Det drejer sig om monitorering og dokumentation af situationen i landet, om at protestere imod overgreb og indskrænkninger i menneskerettighederne og om at facilitere en dialog imellem myndighederne og de mest sårbare befolkningsgrupper. Det er dog vigtigt at understrege at involvering i advocacy udgør en reel sikkerhedsrisiko og må derfor gennemføres med behørig omhu og forsigtighed. Udenlandske organisationer overvåges og må passe på, at en konfrontation med myndighederne ikke undergraver organisationernes mandat og mulighed for fortsat tilstedeværelse i Zimbabwe. Uden for Zimbabwe søges presset styrket på SADC landenes regeringer via mobiliseringen af NGO-partnere på regionalt niveau og støtte initiativer som søger at fremme fredelige og demokratiske processer i Zimbabwe. På europæisk plan er det vigtigt at Danmark og EU står fast på en progressiv og fast politik overfor Zimbabwe.

Forventningerne til civilsamfundsindsatsen i Zimbabwe må være realistiske. Kapacitetsopbygning af civilsamfundet, advocacy og levering af serviceydelser vil komplimentere hinanden, men for nogle organisationers vedkommende vil der være relativt større vægt på levering af serviceydelser end i "almindelige" udviklingssituationer. Særligt på lokalt niveau vil hovedvægten være på levering af serviceydelser til fattige befolkningsgrupper.

Det er dog samtidigt klart, at civilsamfundet må være klar til at udnytte de åbninger som måtte komme, såfremt en ny politisk virkelighed skulle tegne sig og en ny reformpolitisk kurs igangsættes i Zimbabwe. Kommer der et skifte, vil det være afgørende, at der forud har foregået en opbygning af civilsamfundsorganisationernes kapacitet til at varetage deres rolle til både at forsvare de demokratiske

rettigheder og til at sikre retten til grundlæggende serviceydelser inden for fødevarer, vand, sundhed og uddannelse for alle grupper i samfundet,

Særlige forhold og kriterier

Der er behov for at afsætte midler til arbejdet i Zimbabwe i den nuværende skrøbelige situation.

Både lokalt ansatte og udsendte rådgivere arbejder under helt særlige omstændigheder og deres sikkerhed må være en hovedprioritet i arbejdet. Samtidig er det vigtigt ikke at undergrave de lokale partners sikkerhed, organisationernes basale mandat og deres tilstedeværelse i Zimbabwe.

Danida må være klar til at udvise større risikovillighed ift. NGO indsatsen. Der kan under de nuværende omstændigheder ikke stilles samme krav til resultatstyring, afrapportering og evaluering af indsatsen som i mere normale udviklingsprogrammer. Den voldsomme inflation betyder at driftsomkostninger udgør en større andel af projektkomkostningerne end normalt. Udgifterne til husleje, elektricitet, kørsel, telefon og forsikring er enorme og svære at forudsige på forhånd. Danida må derfor udvise stor fleksibilitet ift. kurstab og være parate til at forhandle fælles løsninger, når kurstabile indebærer store tab for organisationerne.

2C) BURMA/MYANMAR

Introduktion

Den skrøbelige situation i Burma/Myanmar skyldes, at landet siden 1962 har været underkastet et brutalt diktatur under militærjuntaen State Peace and Development Council (SPDC). Der blev i 1990 afholdt et demokratisk valg, som oppositionen vandt stort, men militærstyret ignorerede resultatet, og oppositionslederen Aung San Suu Kyi har tilbragt det meste af tiden siden da i husarrest. Der foregår i øjeblikket en forfatningsproces, men den ekskluderer alle oppositionsgrupper, og intet tyder på, at SPDC vil afgive magten frivilligt.

Selv om SPDC sidder på et relativt stærkt statsapparat og udøver et hårdhændet voldsmonopol, er situationen i Burma/Myanmar meget ustabil. Regimet nyder meget svag opbakning i befolkningen og holder udelukkende sig selv ved magten ved hjælp af brutal undertrykkelse. Dette kom senest til udtryk i september 2007, hvor militæret hårdhændet nedkæmpede fredelige demonstrationer ledet af buddhistmunkene. Der udkæmpes desuden væbnede konflikter mellem regeringstropper og etniske oprørsgrupper – særligt i grænseområderne, hvor regeringstropperne afbrænder landsbyer, tvangsforflytter befolkningsgrupper, udskriver tvangsarbejde og systematisk voldtager lokale kvinder. Oprørsgrupperne kæmper primært for øget selvbestemmelse, men konflikterne risikerer i værste fald at føre til en balkanisering af landet.

Mange af landene i Sydøstasien er i dag godt på vej til at opfylde 2015-målene, men den skrøbelige situation i Burma/Myanmar gør, at landet ikke kan følge med i denne udvikling. Dette skyldes en række forhold:

- Burma/Myanmar kan på grund af politisk ustabilitet og velbegrundede internationale handelssanktioner ikke deltage i verdenshandelen på lige fod med nabolandene eller tiltrække udenlandske investeringer
- 30-50% af statsbudgettet anvendes til militæret, men kun forsvindende små beløb til sundhed og uddannelse.
- Den officielle økonomi er stærkt reguleret og militæret kontrollerer de vigtigste sektorer. Samtidig er markedet korrupt og utransparent, og der findes en stor parallel illegal økonomi baseret på bl.a. ulovlig skovhugst og opiumsproduktion

- Den ustabile situation i Burma/Myanmar afføder en række grænseoverskridende problemer og påvirker hele regionen. De væsentligste er store flygtningestrømme, narkohandel samt potentiel balkanisering og regulær borgerkrig.

Komparative fordele

Sammenlignet med direkte støtte og støtte gennem multilaterale organisationer som FN har NGOerne en række væsentlige fordele mht. formidling af både den akutte nødhjælp og i særdeleshed af projekter, der skal gavne den langsigtede økonomiske og politiske udvikling – herunder opbygningen af et stærkt civilsamfund:

NGOerne kan støtte det såkaldte cross-border arbejde, hvor lokale organisationer fra baser i nabolandene, særligt Thailand, yder støtte til de aller mest trængte befolkningsgrupper i de etniske territorier, som er hårdt ramt af konflikter og overgreb fra de stridende parter. Dette arbejde indbefatter både sundhed, uddannelse, indtægtsskabelse samt oplysning om landminer og betragtes af de burmesiske myndigheder som illegalt, hvorfor statslige eller multilaterale donorer vanskeligt kan støtte eller implementere det direkte.

De NGOer, der er engagerede i Burma/Myanmar eller planlægger at blive det, har alle én eller flere naturlige samarbejdspartnere i det burmesiske civilsamfund (f.eks. CARE International Myanmar for CARE Danmark, Caritas Danmark, Save the Children Alliance for Red Barnet, Myanmar Red Cross Society for Dansk Røde Kors og endelig de kirkelige Burmesiske udviklingsorganisationer for Danmission og Folkekirkens Nødhjælp). Igennem disse lokale partnere har de danske NGOer adgang til at mobilisere befolkningen og formidle bistand gennem netværk, der når langt ud i landområderne til de mest trængende befolkningsgrupper.

NGOerne kan generelt arbejde mere diskret uden at påkalde sig opmærksomhed fra de nationale myndigheder, og kan dermed hjælpe den burmesiske befolkning uden at støtte eller styrke SPDC, hvilket bør være en grundpræmis for alt humanitært arbejde og udviklingsbistand i Burma/Myanmar. Det skal for fuldstændighedens skyld nævnes, at danske NGOer i visse tilfælde kun kan gennemføre og støtte projekter, der er godkendt af de lavere niveauer af det burmesiske bureaukrati. Embedsmændene på disse niveauer støtter ikke nødvendigvis SPDC og en projektgødkendelse fra eksempelvis et kontor i Sundhedsministeriet betyder ikke nødvendigvis, at projektet gavner SPDC. Denne problematik må dog være genstand for en nøje vurdering fra sag til sag.

NGOernes fordel hænger altså sammen med deres adgang til at hjælpe de trængte befolkninger i Burma/Myanmars yderområder, deres netværk i det lokale civilsamfund og deres mulighed for at arbejde uden om de burmesiske myndigheder.

Det væsentligste særlige risikoelement for NGOernes modus operandi i Burma/Myanmar ligger også i forholdet til myndighederne. Cross-border arbejdet kan være farligt, hvis regeringstropperne får fat i de medarbejdere, der implementerer det, og det diskrete arbejde inde i landet kan blive vanskeligt eller umuligt for en NGO, hvis myndighederne bliver opmærksom på organisationen og ser den som regeringsfjendtlig.

Indsatser

NGO-indsatsen i Burma/Myanmar er på nuværende tidspunkt i høj grad koncentreret om service delivery. Dette skyldes, at service delivery i mange tilfælde er mindre kontroversielt end tiltag, der åbenlyst søger at støtte opbygningen af et stærkt og kritisk civilsamfund eller fortalervirksomhed for demokrati og menneskerettigheder. Disse mål søger NGOerne derfor at nå igennem et samarbejde med

lokale civilsamfundsorganisationer om service delivery aktiviteter. Dette samarbejde skal altså gerne tjene til ikke kun at levere de ydelser, som den burmesiske stat ikke kan eller vil levere, men også til at indirekte styrke civilsamfundet, som dermed får en bedre chance for at spille en aktiv og positiv rolle i landets fortsatte udvikling.

Civilsamfundsopbygning

NGOerne kan generelt mobilisere civilsamfundet på græsrodsniveau i forbindelse med serviceydelser til fattige grupper. Det er i et vist omfang, på visse felter og i visse dele landet mere accepteret af styret, at lokalbefolkningen organiseres i græsrodsorganisationer. Organiseringen kan på længere sigt danne grundlaget for et civilsamfund i Burma/Myanmar og forberede landet på situationen efter diktaturets forsvinden.

De danske NGOer støtter imidlertid også udviklingen af det burmesiske civilsamfund mere direkte med følgende aktiviteter:

- Oprettelse af en diplomuddannelse på Myanmar Institute of Theology indenfor lokalsamfundsudvikling.
- Lokalsamfundsbaseeret skovforvaltning, som sikrer jordløse bønder adgang til landbrugsjord samt lokalsamfundsbaseeret planlægning af bæredygtig arealanvendelse.
- Oppositionens eksil-radiostation Democratic Voice of Burma, der har hovedkvarter i Oslo.
- Den burmesiske studenterbevægelse og andre demokratisk sindede civilsamfundsorganisationer.
- Teologisk videreuddannelse og religionsdialog på Myanmar Institute of Theology samt Judson Research Centre med henblik på fredelig sameksistens og konfliktforebyggelse.
- Det burmesiske kirkeråds generelle arbejde. Kirkerådet yder faglig og organisatorisk støtte til medlemskirkerne og kan blive en central aktør i indsatsen for fredelig religiøs sameksistens i Burma/Myanmar.

Service delivery

Levering af konkrete ydelser fylder som sagt meget i de danske NGOers indsats i Burma/Myanmar. Ydelserne er især koncentreret om sundhed, uddannelse samt støtte til flygtninge og internt fordrevne:

- Tæpper, tøj og medicin til internt fordrevne og værtsfamilier i Thandaung distrikt.
- Undervisningsmaterialer, mad og medicin til en skole i Kyi Proh Kee, ved grænsen til Thailand.
- Integreret sundheds-, uddannelses-, og indkomstskabelsesprojekt for internt fordrevne i Karen State.
- Oplysning om landminer og kortlægning af minefelter i konfliktområder langs den thai-burmesiske grænse.
- Driften af flygtningelejre langs grænsen mellem Thailand og Burma/Myanmar. Disse lejre huser ca. 150.000 flygtninge, som i lejrene ud over fødevarerationer i videst muligt omfang får adgang til sundhedsydelser og uddannelse samt workshops, der skal fremme en fredelig kommende tilbagevenden. Indkomstskabende aktiviteter uden for lejrene er planlagt, men vanskeliggøres af den thailandske lovgivning på området.
- Integrerede samfundsudviklingsprojekter indenfor sundhed, landbrug og indkomstgenererende aktiviteter for etniske grupper i Kachin, Mon og Shan State.
- Udviklingen af skolesystemet, levering af medicin og uddannelse af sundhedspersonale i de konfliktplagede regioner langs grænsen til Thailand.
- Implementering af et førskoleprogram under samarbejdsaftale med det burmesiske undervisningsministerium, støtte til uformel undervisning gennem CBOs og indsatser mod seksuel udnyttelse og trafficking af børn.
- Levering af medicin og andre sundhedsydelser til de konfliktramte befolkninger langs grænsen til Thailand.

- Bekæmpelse af HIV/AIDS og andre smitsomme sygdomme blandt sårbare grupper som sexarbejdere, homoseksuelle, migranter o.a.

Advocacy

Fortalervirksomhed er en vigtig komponent i NGOernes indsats i Burma/Myanmar – både inde i landet og internationalt. Internationalt er danske NGOer, særligt DBK, meget aktive og lobbyer f.eks. for mere effektive sanktioner og for øget pres på nabostaterne om ikke at støtte SPDC.

Fortalervirksomhed over for myndighederne i Burma/Myanmar kan imidlertid kun udføres meget forsigtigt og inden for afgrænsede og relativt ukontroversielle emner (eksempelvis sundhed). Flere af de ovennævnte indsatser inden for civilsamfundsopbygning og service delivery har netop denne form for diskret fortalervirksomhed indbygget. Idéen hermed er, at de lokale civilsamfundsorganisationer opbygger deres kapacitet for advocacy – både for at skabe forbedringer på disse mindre kontroversielle områder, men ikke mindst for på længere sigt at bidrage til skabelsen af et civilsamfund, der er stærkt nok til at udfordre og påvirke myndighederne på områder som uddannelse, landminer og demokrati. Det eneste eksempel på dansk NGO-støtte til en mere ren advocacyindsats inde i Burma/Myanmar er DBK's finansiering af National Reconciliation Programme, der søger at fremme dialogen mellem militærstyret, oppositionen og de etniske grupper.

Særlige forhold og kriterier

Konteksten for NGO-arbejde i Burma/Myanmar er udfordrende, uigennemskuelig og meget ustabil. Regeringen forsøger i videst muligt omfang at regulere og kontrollere internationale og lokale NGOers arbejde i landet. Denne kontrol fordrer en høj grad af fleksibilitet i organisationernes arbejde. Det kræver tålmodighed at få fodfæste i landet, da organisationer skal igennem en langvarig godkendelsesproces. Projektformulering vil derfor ofte kræve flere ressourcer her end i andre kontekster.

I Burma/Myanmar er det i høj grad den siddende regering, der er kilden til landets store humanitære problemer og manglende udvikling. Hvis de danske NGOer skal kunne yde en effektiv og gavnlige indsats i landet må det ske på et oplyst grundlag, som reducerer risikoen for at støtte regeringen direkte eller indirekte. I visse tilfælde er det desuden nødvendigt at arbejde direkte illegalt – eksempelvis med cross-border indsatser. Dette må den danske stat som back-donor for NGOerne være indforstået med, hvis NGO-indsatsen i Burma/Myanmar skal styrkes.

Begrænsninger i bevægelsesfriheden gør, at særligt internationalt personale kan have svært ved at få adgang til de mest udsatte grupper, hvorfor forundersøgelser og evalueringer kan være meget vanskelige at udføre.

Der er kun få potentielle samarbejdspartnere i form af lokale NGOer og CBOer i Burma/Myanmar, og de eksisterende organisationer er underlagt streng regeringskontrol. Mange tilstedeværende internationale organisationer har derfor været nødsaget til selv at implementere deres aktiviteter.

Det er vanskeligt for organisationer at få lov til at oprette kontorer i felten, og endnu sværere at bemane dem med internationalt personale.

Den omskiftelige operationelle kontekst fordrer speciel fleksibilitet i relation til budgettering, budgetrevision samt justering af implementeringsperioder. Eksempelvis betød den massive prisstigning på brændstof i august 2007, at alting blev væsentligt dyrere end antaget, og under de efterfølgende demonstrationer og gadekampe måtte mange aktiviteter udsættes.

Der er kun relativt få lokale græsrodsorganisationer i landet, og disse ønsker ofte ikke at vokse sig alt for store og stærke af frygt for at påkalde sig opmærksomhed fra myndighederne. Det langsigtede mål er at styrke og opbygge netværket af civilsamfundsorganisationer i landet, men på kortere sigt kan det derfor blive nødvendigt for de danske NGO'er i et vist omfang selv at implementere indsatserne ved hjælp af en cross-border tilgang med eget (lokalt) personale.

I modsætning til mange andre skrøbelige situationer ligger problemerne mht. implementering i Burma/Myanmar altså ikke kun i en kaotisk og farlig sikkerhedssituation, men i endnu højere grad i et overkontrollerende og paranoidt styre.

2D) SUDAN

Introduktion

Sudans lange konfliktfyldte historie har bragt landet i en situation, der er kendetegnet ved en ekstrem skrøbelighed. Kun afbrudt af en kortvarig fred i starten af 1980'erne har landets udvikling og stabilitet siden uafhængigheden i 1956 været hæmmet af konflikten mellem det dominerende Nord og oprørerne i Syd. Årsagerne til konflikten har været mangfoldige og den dominerende konflikt er suppleret af et kludetæppe af mindre konflikter både i Nord og Syd mellem rivaliserende etniske og religiøse grupper – ofte som delvist resultat af Khartoum regimets del-og-hersk politik, hvor de bevidst har spillet grupperne ud mod hinanden for at styrke egen position.

Blandt de vigtigste skillelinjer i kludetæppet af konflikter har været – og er til dels fortsat: de forskellige befolkningsgruppers politiske repræsentation og indflydelse på national plan; Sydsudans grad af politisk autonomi; adgang til og kontrol over landets olieresourcer, som primært befinder sig i Syd; sekularisme vs. islamisk teokrati med fundamentalistisk udøvelse af Sharia lovgivning.

De menneskelige omkostninger har været uhørt høje. 4 millioner mennesker skønnes at have mistet livet og millioner er drevet på flugt, de fleste som internt fordrevne. Khartoum-regimets adfærd i sine årelange bestræbelser på at få kontrol over olien i Syd har ifølge mange antaget karakter af etnisk fordrivelse og – ifølge Holocaust Museet – ligefrem folkemord. Hundredetusinder har også mistet livet eller er blevet fordrevne som følge af rivaliseringerne mellem oprørsgrupper i Syd, som i perioder har været splittet af interne magtkampe og forskellige politiske mål for oprørskampen. Nogle har kæmpet for et fuldt ud selvstændigt Sydsudan, andre har kæmpet for udstrakt autonomi, men inden for det eksisterende Sudan. Senest er Darfur konflikten blusset op, og der er fortsat fare for yderligere konflikter i andre dele af Nordsudan blandt undertrykte grupper.

Fredsftalen fra 2005 mellem Nord og Syd indebar en ny midlertidig forfatning for Sudan, hvori Sydsudan har fået tildelt politisk selvstyre. Bestræbelserne for Sydsudans regering går nu på etablering af statsfunktionerne både hvad angår de lovgivende, de udøvende og de dømmende på såvel centralt som lokalt niveau - de starter fra bunden. Der skal være valg i 2009 og i 2011 går sydsudaneserne til folkeafstemning for at afgøre, hvorvidt Sydsudan skal løsrives helt fra Sudan.

Sudan befinder sig med andre ord i en ekstremt skrøbelig situation, der involverer en mangfoldighed af historisk skabte konflikter omkring et komplekst samspil af forskellige aktører og emner. Staten er i Nord relativt stærk og særdeles undertrykkende, i Syd er den *de facto* ikke-eksisterende. Civilsamfundet er i Nord stærkt undertrykt, mens det i Syd er svagt. Den situation giver frit spil for en genopblussen af konflikterne, og det haster derfor med en indsats for at opbygge både stats- og civilsamfundsstrukturer, der kan inddæmme disse.

Komparative fordele

Sammenlignet med både bilaterale og multilaterale aktører har NGOerne en helt afgørende generel komparativ fordel i forhold til et engagement i Sydsudan. Den sydsudanesiske stat er i øjeblikket så svag, især på lokalt niveau, at de bilaterale og multilaterale donorer reelt ikke har nogen aktører at samarbejde med. De kan støtte det centrale styre i Juba, men eftersom de lokale myndigheder i dag kun eksisterer på papiret (først i 2009 er der valg til de politiske organer, hvorefter administrationerne skal gøres funktionsduelige), har man i realiteten ingen strukturer at kanalisere støtten igennem. De danske NGOer har for manges vedkommende derimod allerede været til stede i Sydsudan i en årrække og har etableret partnerskaber med forskellige dele af det svage, men dog eksisterende civilsamfund. Den platform kan bruges som udgangspunkt for øget dansk engagement i Sydsudan både hvad angår levering af de serviceydelser, som staten ikke har kapaciteten til at levere; støtte til opbygning af myndighedsstrukturer, der på længere sigt kan leve op til sine forpligtelser overfor befolkningerne; samt støtte til opbygning af et civilsamfund, der kan være konstruktiv medspiller til staten og samtidig udøve sin demokratiske funktion som vagthund i forhold til overholdelse af politiske, økonomiske og sociale menneskerettigheder.

Den sydsudanesiske befolkning vil fortsat i en årrække være afhængig af fødevarer- og anden form for nødhjælp. Denne form for hjælp har traditionelt været forsøgt brugt politisk af både Khartoum og af rivaliserende grupper i Syd til at favorisere nogle grupper frem for andre. Risikoen eksisterer fortsat. Sammenlignet med multilaterale aktører har NGOerne her en klar komparativ fordel ved deres tilstedeværelse lokalt og deres partnerskaber med civilsamfundet. Herigennem kan de sikre, at hjælpen når de grupper, den er tiltænkt. Multilaterale aktører skal derimod have mandat af regeringen for deres uddelinger, hvilket gør dem sårbare for politisering af fødevarerforsyningerne.

Gennem den årtier lange konflikt mellem Nord og Syd var NGOernes tilstedeværelse i Sydsudan stort set eneste informationskilde til omverdenen om befolkningernes desperate levevilkår, sikkerhedssituation og de mange menneskerettighedsovergreb begået af Khartoum regimet og de sydsudanesiske rebeller. Med sin viden om konflikten, opbygget gennem tilstedeværelsen, står den danske NGO-sektor relativt godt rustet til at støtte arbejdet med at opbygge et lokalt civilsamfund, der kan hele sår og øge bevidstheden om menneskerettighederne og demokrati og på denne måde modvirke genoplussen af stridighederne. Dét bliver blandt andet en stor udfordring i forbindelse med opbygningen af lokale politiske og administrative strukturer, og i forbindelse med at internt fordrevne vender tilbage til de områder, de kom fra.

For det internationale samfund vil det endvidere være en fordel at styrke NGOernes tilstedeværelse lokalt, fordi de omgående vil kunne informere om sådanne eventuelle nye konflikter. Samtidig er det uhyre vigtigt for Danmark at støtte den del af NGOernes arbejde, der handler om advocacy. Som konkret eksempel kan det nævnes, at spillet om kontrollen over olien i Sudan fortsat ikke er slut. Som uafhængige aktører har NGOerne i den forbindelse en komparativ fordel, der indebærer, at de kan advokere for de almindelige sudaneres interesser og dermed fremme mulighederne for at ressourcerne også kommer befolkningens interesser til gode.

Samlet set forudsiger NGO-forum, at der vil gå mange år før sydsudanesiske myndighedsstrukturer er så stærke, at de selv (evt. støttet af bilaterale og multilaterale aktører) kan varetage de ovenfor beskrevne funktioner. I mellemtiden er det helt afgørende at sikre en stærk tilstedeværelse og indsats af NGO-sektoren. Ved *ikke* at gøre det, øger man risikoen for genoplussende konflikter, ligesom menneskelige og udviklingsmæssige omkostninger heraf vil blive større.

Indsatser

Sudan, og især Sydsudan, befinder sig i en kompleks politisk, økonomisk og humanitær krise, der er udgangspunkt for den enorme udfordring, det er at bygge en stat op stort set fra bunden. Fraværet af fungerende myndighedsstrukturer stiller de bilaterale og multilaterale aktører overfor en opgave, de ikke selv kan udføre. Et styrket civilsamfundsengagement – herunder af den danske NGO-sektor – er en helt afgørende forudsætning for fremskridt.

NGOernes samlede indsats centrerer sig i dag – og bør styrkes – omkring tre områder:

- Civilsamfundsopbygning
- Service delivery
- Advocacy og fortalervirksomhed

Civilsamfundsopbygning

Kapacitetsopbygningen af partnerorganisationer og civilsamfund udgør det fremadrettede arbejde med at sikre forsoningsprocesser mellem forskellige grupper, der historisk har ligget i konflikt med hinanden, samt at sikre civilsamfundets evne til at påvirke politiske og sociale forhold i Sudan. NGOernes indsats har fokus på befolkningens forståelse af medborgerskab, demokrati og rettigheder samt organisering af lokalsamfund og lederskab. Samtidig er NGOernes arbejde rettet mod at opbygge lokalt nærdemokrati og gøre de lokale civilsamfund til konstruktive medspillere i processen med etablering af lokale myndighedsstrukturer i Sydsudan. En særlig udfordring bliver at sikre mekanismer, der kan forebygge eller løse voldelige konflikter i forbindelse med internt fordrevne gruppers tilbagevenden til de lokalmiljøer, de kom fra. Sådanne grupper skal reintegreres i lokalsamfund, der ofte består af andre etniske grupperinger, som har taget den efterladte jord og andre ressourcer i brug. NGOernes uafhængighed kan her vise sig at være en komparativ fordel.

Den kapacitetsopbyggende indsats består også i at styrke de eksisterende lokale organisationers ledelsessystemer og strukturer. Sådanne indsatser vedrører bl.a. forbedringer af budgetkontrol, finansrapportering og forvaltningsrevision af organisationernes programmer samt en styrkelse af demokratiske systemer i medlemsorganisationer.

Service delivery

Eftersom de statslige strukturer er nærmest ikke-eksisterende i Sydsudan, mangler befolkningen stort set alt det, velfungerende stater forventes at stille til rådighed. Samtidig har konflikterne slået den lokale fødevarerproduktion i stykker, så der er konstant fødevarerangel. Sydsudan har derfor ikke en realistisk chance for at nå et eneste af FNs 2015 Mål.

NGOernes indsats har derfor, også hvad angår den ovenfor beskrevne civilsamfundsopbygning, relativt stort fokus på service delivery. NGOernes samlede indsats vil især bidrage til opfyldelsen af 2015-målene vedrørende fattigdom og sult (Mål 1), uddannelse (Mål 2), fremme af ligestilling og styrkelse af kvinders rettigheder (Mål 3), bekæmpelse af mødre- og børnedødelighed (Mål 4+5), samt at standse udbredelse af dødelige sygdomme herunder HIV/AIDS (Mål 6).

Den grundlæggende service delivery indsats bæres af interventioner indenfor fødevarer sikkerhed, primært fødevarerhjælp og forbedring af landbrugsteknikker samt tilvejebringelse af rent drikkevand, uddannelse og sundhedsaktiviteter med fokus på en holistisk tilgang omkring forebyggelse, pleje og støtte til AIDS syge samt støtte til forældreløse børn. Indsatserne gennemføres i samarbejde med både civilsamfundsorganisationer og lokale myndigheder, samtidig med at der planlægges en gradvis udfasning i takt med at selvforsyningsgraden og offentlige services øges.

Advocacy

Samlet set vil kapacitetsopbygning af civilsamfundet, advocacy og levering af serviceydelser komplementere hinanden. Den samlede indsats vil i høj grad blive bygget op om levering af serviceydelser til fattige befolkningsgrupper på en måde, så det indgår som byggesten i arbejdet med at styrke lokalt demokrati og udvikle stærke og konstruktive civilsamfund. I takt med at dette sker, vil de lokale civilsamfund styrke deres evne til som advokater/ fortalere at deltage i og påvirke de beslutningsprocesser, der påvirker levevilkårene for de grupper, de repræsenterer.

På det internationale niveau vil de danske NGO'er fortsat optræde som fortalere for de fattige og marginaliserede grupper i Sudan. Vi vil sikre, at krænkelse af menneskers økonomisk, sociale og politiske rettigheder kommer til offentlighedens kendskab, og vi vil arbejde for, at de fattiges interesser bliver varetaget, hvor der træffes beslutninger, der har konsekvenser for dem.

Særlige forhold og kriterier

Der er behov for en markant styrkelse af Danmarks engagement i især Sydsudan, herunder for at afsætte flere midler til den type indsats, der er beskrevet ovenfor. Den mest effektive måde at gøre det på er en ekstra bevilling til arbejdet i skrøbelige stater, der ligger ud over det, den danske regering allerede har afsat til udviklingsbistand.

Både lokalt ansatte og udsendte rådgivere arbejder under helt særlige omstændigheder og deres sikkerhed må være en hovedprioritet i arbejdet. Samtidig er det vigtigt ikke at undergrave de lokale partners sikkerhed, organisationernes basale mandat og deres tilstedeværelse i Sudan.

Danida må være klar til at udvise større risikovillighed ift. NGO-indsatsen i en skrøbelig situation som den sudanesiske. Der kan under de nuværende omstændigheder ikke stilles samme krav til resultatstyring, afrapportering og evaluering af indsatsen som i mere normale udviklingsprogrammer. Samtidig må Danida være parat til at operere med et længere tidsperspektiv for indsatserne end normalt. Arbejdet i skrøbelige situationer er om muligt i endnu højere grad et ”langt sejt træk” end i arbejdet i mere ”almindelige” udviklingssituationer.

Sudans geografiske udstrækning og nærmest totale mangel på infrastruktur indebærer, at udgifterne til transport og logistik udgør en større andel af projektkostningerne end normalt. Udgifterne til transport, elektricitet, kommunikation, kørsel, telefon og forsikring er enorme og svære at forudsige på forhånd. Danida må derfor udvise stor fleksibilitet på dette punkt.

NGO-forum er de danske udviklings- og miljøorganisationer formelle netværk til varetagelse af dialogen med de danske myndigheder og politikere om dansk udviklingsbistand og Danmarks deltagelse i det internationale udviklingssamarbejde. Medlemmerne består af repræsentanter på højt niveau fra de danske frivillige organisationer, der er involverede i udviklingsarbejde i u-landene. Formålet med NGO-forum er at sikre dialog og indflydelse på politikker, administrative retningslinier mv. samt påvirke den offentlige opinion og det politiske miljø i spørgsmål om dansk udviklingsbistand og Danmarks deltagelse i det internationale udviklingssamarbejde.

Medlemmerne af NGO-forums stående udvalg er pt.; ADRA, Art of Living Danmark, CARE, Caritas Danmark, DMR-U, Danske Handicaporganisationer, DUF, Fair Trade Danmark, Folkekirkens Nødhjælp, Ghana Venskabsgrupperne, IBIS, KULU, Mellemføleligt Samvirke, PLAN Danmark, Projektrådgivningen, Red Barnet, Sex & Samfund, Ulandshjælp fra Folk til Folk, U-landssekretariatet og WWF. Herudover er Dansk Røde Kors og Mission Øst faste observatører.

Alle danske organisationer med interesse i dansk udviklingspolitik kan søge om medlemskab i NGO-forum. Yderligere information kan rettes til NGO-forums sekretær; Morten Emil Hansen, meh@dca.dk eller 33152800.

