

Prøven på de smukke ord bliver handling

Den nye udviklingsstrategi er god – på rigtig mange måder. Folkekirkens Nødhjælp glæder sig over, at strategien definerer frihed som både frihed *fra* og frihed *til*. "Frihed fra fattigdom, frygt og fornedrelse, fra afmagt og overgreb" står stærkt og samlende for den indsats, vi ønsker at yde, både som danskere og som statslig udviklingsbistand. Derfor synes vi, strategien lover godt for et fremtidigt samarbejde om dansk udviklingspolitik. Der er et stærkt fokus på rettigheder til de fattige og på at give de marginaliserede en stemme, og formuleringerne balancerer præcist mellem frihed og rettigheder.

Strategiens fem prioriteter er vi i større eller mindre grad enige i. Men vi vil helt konkret foreslå, at der indskrives en sjette prioritet, som nævner de sociale sektorer, hvor dansk bistand har opnået fornemme resultater. Vi anerkender, at de sociale sektorer er nævnt flere steder i strategien, men ved ikke at give dem en eksplicit prioritet signalerer man et kraftigt brud med den hidtidige udviklingspolitik. Et sådant brud finder vi ikke belæg for i strategien og i de signaler, ministeren er kommet med i øvrigt.

Strategien er i sagens natur meget overordnet og på mange punkter ikke særlig konkret. Meget vil derfor afhænge af, hvordan den bliver fortolket og gennemført i praksis – og ikke mindst om der følger de nødvendige midler med til at gøre de fine ord til virkelighed.

Det bliver sværere at få pengene til at slå til, også selv om man skærer nogle lande ud og koncentrerer sig mere om Afrika. Særligt vil vi her påpege, at dette bliver dybt problematisk, når det gælder den helt nødvendige klimaindsats, som er en del af en fair, ambitiøs og bindende international klimaaftale.

Et stærkere fokus på sult

Vi mener, at strategien bør have et langt stærkere fokus på landbrug og fødevarerikkerhed. Det er godt, at strategien nu også omfatter "fattige jordbrugere", og at de fattigste i det hele taget skal have redskaber til at forbedre deres egen situation, men det er langt fra tilstrækkeligt. Når sult er en daglig livsbetingelse for hvert sjette menneske på jorden – og når mere end to tredjedele af de sultende bor på landet, bør en fattigdomsorienteret dansk udviklingspolitik rette sig mod at finde de mest effektive metoder til at vende de seneste års voldsomme sultkrise og gøre det netop på landet. Sult er det mest ekstreme udtryk for dyb fattigdom og samtidig et overgreb mod menneskers grundlæggende ret til mad – i en verden hvor problemet dels består i en meget ulige fordeling af ressourcerne, dels i meget truende perspektiver for fødevarerikkerheden pga. klimaforandringerne.

Det kan være fornuftigt, at dansk udviklingspolitik vil sætte ind for at skabe vækst i landbrugs- og agroindustrien (kap. 4 s. 18). Men det er vigtigt at bevare en stærk fattigdomsorientering, og som udviklingsministeren selv har været inde på, vil en fremtidig demokratisk og bæredygtig udvikling afhænge af, om det lykkes bønderne at organisere sig og derigennem øge demokrati, menneskerettigheder og fødevarerikkerhed. Erfaringen fra Kina og andre succesrige asiatiske lande er netop, at støtte til fattige landmænd er helt afgørende både for at bekæmpe fattigdom, sult og underernæring og for at skabe økonomisk vækst og arbejdspladser.

Her er – i afrikansk sammenhæng – den centrale aktør en kvinde, normalt en mor, der dyrker et minimalt stykke jord og forsørger sin familie med både mad, uddannelse, vand og sundhed. Fattigdomsorienteret udviklingsbistand skal sætte hende i centrum, ikke blot som "modtager" men

som et handlekraftigt menneske med afgørende værdi for samfundet. At sikre hendes og familiens rettigheder og indflydelse, såvel lokalpolitisk som samfundspolitisk, vil både skabe større retfærdighed og ligestilling mellem kønnene – og samtidig indebære et eksplosivt udviklingspolitisk potentiale for fremtidig bæredygtig vækst. Mulighederne for at udløse dette potentiale er blevet markant forbedret de sidste år i Afrika i takt med at den tidligere negative beskatning af landbruget er væk, rammebetingelserne forbedret og verdensmarkedspriserne steget. Der er derfor stærkt forbedrede muligheder for at styrke landbrugsudviklingen i Afrika og de positive resultater ses allerede i en stribe afrikanske lande.

Vi anbefaler derfor en stærkere indsats for bæredygtig udvikling i landområderne, både for at bidrage til at opfylde 2015 målet om at afskaffe fattigdom og sult, og fordi større indkomst og social sikkerhed for landbefolkningen forplanter sig til hele det lokale samfund og støtter såvel uddannelse som sundhed og erhvervsstruktur. Samtidig er det en vækst, som med garanti kommer de fattigste til gode og sikrer, at pengene bliver dér, hvor de gør mest gavn.

Markedet

Strategien anbefaler stærkere fokus på den private sektor, men det er uklart, hvordan en større rolle for markedet og privatsektoren skal føre til bedre udvikling for de fattige. I en række u-lande er den markedsdrevne privatsektor stærkt forbundet med regeringsstyring og de regeringsbærende partier og deres ledere. Markedet står desværre ikke hævet over hverken korruption eller manipulation. En fremtidig udviklingsbistand med vægt på markedet skal bygge på realistiske antagelser.

Der er bestemt behov for et stærkere fokus på markedet og den private sektor ikke mindst i Afrika. Men det afgørende spørgsmål er, om Danmark har en særlig placering eller komparative fordele ved at øge indsatsen indenfor produktions- og servicevirksomheder. Det er uklart – især i lyset af at talrige andre donorer yder en særlig indsats på dette område – fra ITC, UNIDO og UNCTAD til Verdensbanken og EU – og i lyset af, at en stribe nye udviklingspolitiske aktører har stærkt fokus på den private sektor i Afrika – ikke mindst Kina og andre asiatiske lande. Det giver derfor langt mere mening, at Danmark for det første, som anført ovenfor, fokuserer stærkt på den fattigste del af landbrugssektoren og for det andet, strukturelt fokuserer stærkere på at skabe bæredygtige stater og stærke civilsamfund. Vi skal forsøge at give globaliseringen og den markedsdrevne vækst "et menneskeligt ansigt". Det kan både ske gennem direkte initiativer og gennem et øget fokus på etisk handel og social ansvarlighed. Her er det positivt, at strategien fremhæver en række vigtige elementer, fra arbejdstagerrettigheder, miljø, anti-korruption og indsatsen mod skattely og illegale finansielle overvejelser.

Dansk udviklingspolitik og mikrofinans

Indenfor det private marked, er mikrofinans tilsvarende et område, der rummer et stort potentiale som værktøj til udvikling – og samtidig særdeles relevant at tænke ind i en udviklingspolitik, der vil understøtte fattigdomsorienteret økonomisk vækst. Afgørende bliver det at fastholde og udbygge støtten til finansielle markeder, der giver adgang for alle, også de fattigste. F.eks. ved at skabe landsbybanker og hjælpe eksisterende finansielle institutioner til at tilbyde deres ydelser til fattigere grupper gennem brug af garantier og kapacitetsopbygning – men aldrig ved direkte udlån af danske bistandsmidler.

Civilsamfundet skal naturligt tænkes tæt ind, da NGO'erne er en væsentlig del af fødekæden i forhold til at starte mikrofinansinstitutioner og er med til at garantere fokus på forbrugerbeskyttelse.

Frihed, demokrati og menneskerettigheder

Folkekirkens Nødhjælp glæder sig over, at strategien har et stærkt fokus på de universelle menneskerettigheder.

Lige så vigtigt det er at have menneskerettigheder som centralt mål for indsatsen, er det dog at bruge en rettighedsbaseret tilgang for indsatsen. Det forandrer hele den måde bistanden gives på med et øget fokus på ansvarlighed og deltagelse, lighed og anti-diskrimination og på menneskerettighedsstandarder, mekanismer og strategier. Vi synes, det ville styrke dokumentet, hvis dette fokus stod stærkere placeret i indledningen og var ført i gennem i alle dokumentets afsnit med rettigheds-aspektet som forudsætning for både individuel og kollektiv udvikling.

Derudover skal rettighedsbegrebet bredes ud. Der er fortrinsvis fokus på individets rettigheder, hvilket ikke i sig selv er negativt. Men det kolliderer dog med de nye menneskerettighedsstandarder, som eksempelvis anerkender indfødtes kollektive rettigheder.

Strategien refererer stort set ikke til de økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, udelukkende til civile og politiske. Ingen rettigheder er bedre end andre, men uden fokus på retten til mad, retten til sundhed og uddannelse får fattige mennesker svært ved at udnytte deres formelle politiske rettigheder. I den sammenhæng skal vi påpege, at der er brug for at styrke fokus på diskrimination og på, hvordan mindretal sikres deres politiske, kulturelle og økonomiske rettigheder, herunder især kvinder og piger fra i forvejen marginaliserede grupper.

Civilsamfundet

Strategien giver positive og stærke garantier om, at "Danmark vil støtte opbygningen af stærke, uafhængige og mangfoldige civilsamfund". Der tales også både om konkret støtte og støtte til bedre rammevilkår for civilsamfundet både i landene og regionalt og internationalt. Der er dermed ganske meget at bygge på, også omkring støtte til folkelig kontrol med myndigheder via civilsamfund. Vi savner dog en tydeligere pointering af samspillet mellem civilsamfund i nord og syd. Dette vil forstærke strategiens løfter om og støtte til et uafhængigt medlevende civilsamfund.

I de senere år har civilsamfundet fået sit råderum kraftigt indskrænket mange steder, ikke blot i Afrika. Organisationernes råderum indskrænkes via lovgivningen, ofte med argumenter og paragraffer hentet fra vestlig antiterror-lovgivning. Menneskeretsorganisationer har det særlig svært og er i stigende grad underlagt forbud mod at modtage støtte udefra. Derfor må indsatsen i forhold til civilsamfund indebære en international indsats for at sikre rettigheder bedre, og den kan i det enkelte samfund komme op imod rettighedskrænkende lovgivning og andre formelle og uformelle restriktioner. Det er en vigtig pointe, som bør nævnes i den endelige udgave af strategien.

Et kønsperspektiv på demokratiet

Langt færre kvinder end mænd stemmer til valg eller stiller op som kandidater i valg handlinger. Når udviklingsstrategien vil styrke demokrati, skal man derfor ikke blot tænke i fysisk adgang, men også i spørgsmål som kønsroller og social status, analfabetisme, fordeling af huslige pligter, fattigdom, pres fra familiemedlemmer samt mangel på borgerrettigheder. De sociale, kulturelle og religiøse barrierer for kvinders aktive politiske deltagelse ændres ikke kun ved lovgivning og andre formelle tiltag som kønskvotering og lignende, selvom det er vigtige redskaber. Der er behov for holdningsændringer og værdsættelse af kvinders potentialer, rettigheder og muligheder.

Ansvarlig og fornuftig regeringsførelse afhænger også af institutionelle reformer, der sikrer ligestilling. Det er derfor vigtigt, at man på lokalt plan opbygger ansvarsbevidste institutioner og forbedrer serviceydelser. Således kan man forbedre kvaliteten af forvaltningen ud fra det

perspektiv, at hvis kvinder kan få adgang til offentlige ydelser på lige fod med mændene, så kan de også stille forvaltningen til ansvar.

Ligestilling

Vi har i Folkekirkens Nødhjælp erfaring for, at ligestilling også handler om at inddrage mænd mere aktivt i ligestillingsarbejdet. En grundlæggende barriere ligger i samfundenes magtrelationer mellem kvinder og mænd. Derfor skal man systematisk arbejde med de forhold, der skaber ulighed og diskrimination i et givent samfund, hvad enten det drejer sig om lovgivning, kultur eller sociale, økonomiske og politiske forhold. Vi foreslår, at Danmark særligt skal støtte civilsamfundsorganisationer, der arbejder for ligestilling og fremmer kvinders vilkår. Disse organisationer er en afgørende forudsætning for at forandre kulturelt betingede kønsnormer.

Strategien nævner lige adgang til og kontrol over ressourcer. Her er andre vigtige elementer i en økonomisk ligestilling, at de nationale budgetter allokerer tilstrækkelige ressourcer til sociale sektorer som sundhed og uddannelse, samt at kvinders rolle i omsørgsøkonomien anerkendes og understøttes. Ikke mindst i de samfund, hvor hiv/aids epidemien dominerer, tager kvinderne ofte den største byrde på sig med at sørge for de syge og forældreløse. Det gør de uden at få nogen form for økonomisk kompensation eller arbejdsmæssig aflastning, ja oftest uden at få anerkendelse for deres livsvigtige indsats.

De seksuelle og reproduktive rettigheder er tænkt med i strategien, hvilket er meget positivt. Men disse rettigheder er et mål i sig selv, ikke blot et middel til lavere fødselsrate. Herunder hører også seksuelle og reproduktive rettigheder for seksuelle minoriteter, især homoseksuelle og transkønnede, der i dag med restriktive og diskriminerende hiv/aids politikker forfølges og kriminaliseres i mange samfund.

Køn og sikkerhed

Det er positivt, at strategien anerkender, at kvinder marginaliseres i fredsforhandlinger og genopbygningsprocesser. Meget tyder på, at kvinderne, når de inddrages i forhandlinger, planlægning og fredsstabilisering, øger chancerne for bæredygtige og vedholdende fredsaftaler betydeligt.

Det vil være vigtigt at linke prioriteterne til de relevante konventioner for eksempel CEDAW, UN resolution 1325 og 1820 om Kvinder, Fred og Sikkerhed netop for at understrege, at der henvises til universelle rettigheder og ikke kun danske prioriteter.

Stabilitet og skrøbelighed

Generelt er der flere gode intentioner i afsnittet om stabilitet og skrøbelighed herunder bl.a. et stærkt fokus på at beskytte dem, der rammes af konflikter, kriser og katastrofer. Men Folkekirkens Nødhjælp ser særligt to punkter, hvor teksten bør forbedres:

1. I stedet for at diskutere statsopbygning i skrøbelige og konfliktramte lande bør man tale om at opbygge stærke *nationale institutioner*. I skrøbelige stater bør strategien fokusere på at styrke nationale institutioner, som kan være både statslige, lokale administrationer, en lang række civilsamfunds-institutioner (organisationer, uafhængige medier, folkelige bevægelser/interesseorganisationer etc.) samt den private sektor (f.eks. sammenslutninger af erhvervsinteresser). En samtidig styrkelse af alle disse komponenter er en forudsætning for udviklingen hen mod øget stabilitet i et samfund.

2. Hvad angår samtænkning mener vi, det er vigtigt at holde den humanitære bistand ude af denne øvelse og i stedet nævne nødvendig koordinering mellem denne og diplomatiske, udviklings- og sikkerhedsindsatser. Den nye (2009) danske humanitære strategi slår fast, at den danske humanitære indsats vil respektere og fremme de grundlæggende humanitære principper: Medmenneskelighed, Neutralitet, Upartiskhed og Uafhængighed. Derfor kan denne type indsatser ikke underlægges eller "samtænkes" med udenrigs- og sikkerhedspolitiske målsætninger som foreslået i den nye strategi. Derimod bør man selvfølgelig give mulighed for den koordination, der er nødvendig for at undgå uhensigtsmæssige overlap og duplikeringer af de forskellige indsatser.

Samtænkning mellem udviklings-, udenrigs- og sikkerhedsindsatser er allerede en del af dansk praksis i f.eks. Afghanistan. Men når man kobler sikkerheds- og udenrigspolitik med udviklingspolitik, er der stor risiko for at miste fattigdomsorienteringen. Her bliver det hurtigt terrordagsorden og international politik, der afgør, hvor bistandskronerne skal hen og ikke en vurdering af, hvor fattigdommen er størst. Den nye udviklingsstrategi bør i højere grad fastholde fattigdomsorienteringen – også i skrøbelige stater.

I denne sammenhæng er det også værd at gentage afsnittet fra den nye danske humanitære strategi om humanitær-militær koordinering: "I overensstemmelse med de internationale retningslinjer (specielt Oslo- og MCDA-retningslinjerne) ser Danmark anvendelsen af militære ressourcer i humanitære aktioner som den sidste udvej, når ingen tilsvarende civile ressourcer er til rådighed." Det princip og de FN-guidelines, der henvises til, forventer vi også vil gælde udformningen af den nye udviklingsstrategi.

Mænd er også skrøbelige

Særligt sårbare grupper må beskyttes og humanitære behov afhjælpes (s. 23): Her er der et for ensidigt fokus på kvinder. Det bør anerkendes, at mænd, kvinder og børn påvirkes forskelligt af konflikter og skrøbelige situationer og spiller forskellige roller i disse. Kvinder og børn er ofte mere sårbare og særligt udsatte for seksuelle overgreb, kidnapninger, tvangsforflytninger og tvangsægteskaber, men kvinder må også betragtes som aktører, der på forskellige niveauer og afhængig af deres sociale status påvirker udviklingen. Mænd er heller ikke blot soldater og gerningsmænd, men også ofre for seksuelle overgreb, kidnapninger og voldshandlinger og oplever ofte, at deres rettigheder krænkes, og at deres rolle som primære forsørgere i høj grad udfordres og sættes på spil. Mænd og drengebørn, der udsættes for seksuelle krænkelser, er ofte mere sårbare, da disse krænkelser er endnu mere tabubelagte end kvinders.

Miljø og klima

Finansiering af den nødvendige indsats for at afbøde og forebygge konsekvenserne af klimaforandringerne for verdens fattigste lande skal være ekstra penge og gives i anerkendelse af, at klimaforandringerne skyldes overforbrug og manglende bæredygtighed i den rige del af verden. Derfor er det et stort problem, at afsnittet mangler tydelige forpligtelser og henvisninger til behovet for yderligere klima-finansiering. Her vil det være afgørende, at strategien bekræfter princippet om, at klimapengene skal være ekstra finansiering og have det nødvendige omfang i forhold til situationens alvor. Vores klare anbefaling er, at der sikres yderligere klimafinansiering ud over udviklingsbistanden, og at Danmark aktivt arbejder for, at denne klimafinansiering også tilvejebringes gennem innovative finansieringsmekanismer såsom salg af CO2-kvoter og skatter på flybrændstof og finansielle transaktioner. Specielt i en udviklingssammenhæng skal strategien understrege, at u-landene bør have ret til at udvikle sig også i en fremtid, hvor udslip af drivhusgasser skal nedsættes drastisk.

Det fremgår ikke af teksten, at der forhandles om at skabe en ny række globale institutioner på klimaområdet. Vi håber, at regeringen også vil være parat til at styrke sådanne nye organisationer, hvis det bliver aktuelt. Danmark forpligter sig i strategien positivt til at være "en drivkraft bag bindende og ambitiøse internationale forpligtelser". Denne forpligtelse bør suppleres med begreberne "fair", der understreger rettigheds og retfærdighedsperspektivet, og "bindende i henhold til international lovgivning" – herunder f.eks. videreførelse af Kyoto-protokollen.

Global udviklingspolitisk tilstedeværelse

Endelig glæder vi os over, at strategien tilkendegiver en fortsat global dansk udviklingspolitisk tilstedeværelse (s. 8). Vi er enige i, at der bør være særligt fokus på Afrika, men den globale tilstedeværelse må betyde, at der stadig skal gå dansk udviklingsbistand til Latinamerika og Asien. Lande og befolkninger på disse kontinenter står over for store udfordringer netop inden for Danmarks prioritetsområder og kernekompetencer såsom menneskerettigheder, demokratiopbygning, fattigdomsbekæmpelse, miljø og klima. At vi fra dansk side giver bistand til Afrika, Asien såvel som Latinamerika, understøtter Danmark som en global aktør og sikrer dansk tilstedeværelse – som det også påpeges i regeringens globaliseringsanalyse fra 2006.

Global tilstedeværelse bør være et kriterium ved en eventuel reduktion af partnerlande. Vi mener, at man med rette i f.eks. Mellemlamerika kan se på mulighederne for at styrke det regionale perspektiv.