



## **Kommentarer fra UNDP – udkast til ny strategi for Danmarks udviklingspolitik**

UNDP vil gerne bifalde Udenrigsministeriet muligheden for at kommentere udkastet til en ny dansk udviklingsstrategi.

Indledningsvis vil vi tillade os at henlede opmærksomheden på det notat, UNDP tidligere på året har fremsendt til Udenrigsministeriet. For god ordens skyld vedhæfter vi dette notat kaldet ”Bidrag fra UNDP til Danmarks nye udviklingsstrategi”. Notatet blev udfærdigt i december 2009, da teksten til en ny dansk udviklingsstrategi endnu var under udarbejdelse og skal derfor ses som UNDPs udviklingspolitiske prioriteter generelt, men dog set i en dansk sammenhæng.

Med nærværende notat ”Kommentarer fra UNDP – udkast til Danmarks nye udviklingsstrategi” vil UNDP gerne benytte lejligheden til også at kommentere det konkrete udkast til ny dansk udviklingsstrategi. Dels med nogle generelle indledende kommentarer, dels med specifikke kommentarer til fire emner i udkastet til strategien, som har fanget vores opmærksomhed:

- Øget risikovillighed i dansk udviklingsbistand
- Klimaindsats og finansiering
- Økonomisk vækst og beskæftigelse
- Køn og ligestilling

### **Generelle kommentarer til udviklingsstrategien**

UNDP vil gerne bifalde, at Danmark i udkastet til ny udviklingsstrategi slår fast, at 2015 Målene fortsat er rammen for udviklingsbistanden – herunder et stærkt fokus på fattigdomsbekæmpelse og ligestilling. I den forbindelse er det særdeles opløftende, at Danmark – sammen med Senegal – skal spille en nøglerolle ved topmødet i september 2010.

UNDP vil gerne rose udkastet til ny dansk udviklingsstrategi for sit udgangspunkt; At mennesker er født lige og frie – og at det er en fælles pligt for alle lande og for alle befolkninger at sikre mennesker bedre vilkår, hvor det måtte være påkrævet. Herved har Danmark på stærkeste vis demonstreret, at universelle menneskerettigheder sikret i FN-pagten er selve omdrejningspunktet for dansk udviklingsbistand.

Det er ligeledes positivt, at udkastet til ny dansk udviklingspolitik fastslår, at Danmark betragter FN som en central spiller. Som konsekvens af dette, vil UNDP klart anbefale, at den endelige strategi gør klart, at fremtidig dansk udviklingsbistand vil basere sig på en mere ligelig fordeling mellem bilaterale og multilaterale indsatser, end tilfældet er i dag.

UNDP finder det særdeles opløftende, at Danmark i henhold til udkastet til ny dansk udviklingsstrategi siger, at Danmark fortsat vil være en drivende kraft i reformeringen af FN. Reformerne er nødvendige og kræver velvilje i FN samt stærkt pres fra donorlande såvel som modtagerlande. Danmark har – i lighed med de øvrige skandinaviske lande – en unik position i FN. Og – set med UNDPs øjne – derfor også en unik pligt i reformarbejdet.

UNDP ser det generelt som positivt, at udkastet til ny dansk udviklingsstrategi gør det klart, at den danske udviklingsbistand skal fokuseres – dels på færre modtagerlande, dels på færre organisationer. Danmark er på en og samme tid en meget stor og en meget lille donor, hvilket tilsiger fokusering og specialisering. Derudover giver det naturligvis mening at trappe udviklingsbistanden til programsamarbejdslande ned, efterhånden som disse indfrier 2015 Målene, som det eksempelvis er tilfældet i Vietnam. Den regionale fokusering udkastet til ny dansk udviklingsstrategi lægger op til, er også fuldt forståelig.

### **Øget risikovillighed i dansk udviklingsbistand**

UNDP finder det overordentligt positivt, at udkastet til ny udviklingsstrategi sort på hvidt slår fast, at der vil være en større risikovillighed i fremtidens danske udviklingsbistand.

Uomtvisteligt er det, at udviklingsbistand er betroede midler fra skatteyderne i et donorland – og som sådan skal udviklingsbistand være underlagt et regime af kontrol og evaluering, som tilsikrer effektivt arbejde med størst mulig effekt. På den anden side kan frygten for fejl og midler, der går tabt vokse sig så stor, at det sker på bekostning af handleevne. Sandt nok er nogle lande og nogle projekter mere risikable at operere i end andre. Det ved Danmark som donor – og det ved UNDP som operatør i 166 lande verden over.

Omvendt er det hævet over enhver tvivl, at chancen for at opnå bemærkelsesværdige og nødvendige resultater vokser i takt med udfordringen. Samtidig vil målgruppen for bistandsindsatsen være mindst lige så udsatte – og ofte mere udsatte – sammenlignet med målgrupper i lande, det er lettere og mindre risikofyldte at operere i.

Med sin globale tilstedeværelse, sit unikke mandat og sin enestående legitimitet bør FN følgelig spille en mere signifikant rolle i fremtidens danske udviklingsbistand. Hvis spørgsmålet er, hvorledes Danmark i praksis griber øget risikovillighed an – bør svaret i udpræget grad være FN. I den forbindelse kan det ikke undgå at vække opsigt, at EU i det foreløbige udkast til ny dansk udviklingsstrategi bliver nævnt fire-fem gange, for hver gang FN nævnes en gang.

FN tilbyder en global tilstedeværelse. FN tilbyder en etableret logistik og et eksisterende netværk i alle samfundslag. FN tilbyder adgang til et højt specialiseret netværk af organisationer og programmer med specifikke mandater og kundskaber. FN tilbyder en multilateral tilgang ud fra tankegangen, at jo flere donorer og modtagerlande, der står sammen, jo stærkere vil de stå og desto mere effektivt og koordineret

vil bistandsmidlerne blive udnyttet. Og sidst, men ikke mindst, tilbyder FN en legitimitet, som intet andet internationalt organ kan hamle op med.

Kort sagt tilbyder FN de kort, enhver risikovillig bistandsdonor ønsker sig at have på hånden. Som positiv konsekvens af et stærkere multilateralt engagement er naturligvis en stærkere stemme – også i et forum Danmark ikke nødvendigvis altid deler holdning med.

### **Klimainsats og finansiering**

Klima og udvikling hænger uløseligt sammen. Vi ved, at klimaforandringer risikerer at skævvride og forandre betingelser for udviklingen og endog annullere nogle af de fremskridt, der er opnået. Vi ved også, at klimaforandringer vil spille en stadig større rolle i udviklingsarbejdet. Ikke blot i forhold til effekter fra stadig flere og stadig alvorligere naturkatastrofer, men også i valget af en udviklingsstrategi mere eller mindre afhængig af fossile brændstoffer og dermed en høj CO<sub>2</sub>-udledning. Med andre ord er det vigtigt, at udviklingslandene som en del af en ny strategi for dansk udviklingsbistand gives mulighed for at drage fordel af en 'Global Green New Deal' på vej mod mere bæredygtige økonomier og medvirken til at nedbringe antallet af mennesker, som lever i ekstrem fattigdom.

Heri er det vigtigt, at i-landene forpligter sig til en finansiel arkitektur, der støtter udviklingslandene i deres adgang til rene lavt-kulstof energikilder, varme og transport og i at udvikle en økonomisk vækst, som ikke er baseret på fossile brændstoffer. Ligeledes er det vigtigt, at udviklingslandene får støtte i, hvordan de kan tilpasse deres udvikling i lyset af effekterne af klimaforandringer.

På den anden side betyder det ikke, at finansieringen af modtagerlandenes adgang til ren grøn teknologi skal rummes under eksisterende bistandsbevillinger. Det er essentielt at opretholde det på COP15-konferencen accepterede princip, at forøget indsats på klimatilpasning i modtagerlandene kræver nye økonomiske ressourcer, der supplerer den eksisterende udviklingsbistand.

### **Økonomisk vækst og beskæftigelse**

UNDP ser positivt på den vægtning, som privat sektor-drevet vækst og beskæftigelse har fået i udkastet til strategi for dansk udviklingspolitik i den forstand, at der er tale om fokus på fattigdomsreducerende vækst ("pro-poor growth"). Der er ingen tvivl om, at økonomisk vækst er et nødvendigt redskab til fattigdomsbekæmpelse. Og udviklingslandene selv fremhæver jo netop indsatsen for at skabe økonomisk vækst, som det afgørende for at løfte mennesker ud af fattigdom.

I strategien nævnes det, at der skal skabes værditilvækst i alle led af kæden mellem producent og forbruger og at indsatsen skal fokuseres på de brancher, der har det største udviklingspotentiale. Netop udvikling af værdikæder i brancher, hvor der er mulighed for at skabe øget indkomstpotentiale og beskæftigelse for de fattigste, er et centralt område inden for privat sektor-arbejdet. Tidligere blev der fokuseret meget på fremme af innovative forretningsmodeller, men i dag tages der i stigende grad udgangspunkt i den konkrete branche med udviklingspotentiale og derefter identificeres relevante private

og offentlige partnere. UNDP mener, at der er gode muligheder for samarbejde og videreudvikling på dette område og dermed skabe større sammenhæng mellem indsatserne til fordel for udvikling.

Udviklingsstrategien slår fast, at støtten til udvikling af den private sektor vil blive øget markant og at indsatserne vil bygge på Afrikakommissionens anbefalinger. Kommissionen anbefaler blandt andet, at der skal oprettes en fond, der skal yde lån til små og mellemstore virksomheder i Afrika. Mikrofinansiering og adgang til kapital – ikke mindst for de fattige – er selve forudsætningen for at fremme iværksætterier og vækst i eksisterende virksomheder. UNDP hilser derfor dette initiativ meget velkomment og ser frem til fondens lancering.

Det nævnes, at danske virksomheder og virksomheder i udviklingslandene i partnerskab kan være med til at fremme principper for ansvarlig virksomhedsdrift. FNs Global Compact-program kan bidrage til denne udbredelse gennem etableringen af lokale virksomhedsnetværk, hvor virksomhederne kan udveksle erfaringer og lære at bruge deres samfundsansvar strategisk, så det giver dem en konkurrencemæssig fordel. Et eksempel på hvordan UNDPs Business Outreach-projekt med succes har assisteret i oprettelsen af et virksomhedsnetværk i et udviklingsland, er det nationale Global Compact-netværk i Kenya, hvor 30 virksomheder indtil videre er tilmeldt netværket.

Den private sektor kommer imidlertid til kort, hvis den står alene. God regeringsførelse, kapacitetsopbygning og en velfungerende offentlig sektor er forudsætningen for, at udenlandske investeringer i udviklingslande, samhandel og udviklingslandenes egne private virksomheder kan vokse. Lige som korrupsion, svage institutioner og ringe tilbud i uddannelses- og sundhedssektoren er gift for ethvert samfund og for udviklingen af det. UNDP kan være en god samarbejdspartner for Danmark i sammentænkningen af disse områder.

## **Køn og ligestilling**

UNDP er glad for at Danmark har valgt at gøre ligestilling til en af de fem prioriteter, der vil guide dansk udviklingsarbejde. Det fremgår ikke tydeligt af det nuværende udkast om ligestillingsfokuset i udviklingspolitikken er rettet mod både bilaterale og multilaterale indsatser.

Da udkastet til den danske udviklingspolitik slår fast, at 2015 Målene fortsat udgør rammen for den danske udviklingsbistand, er det passende, at ligestilling fremhæves både som et mål i sig selv og som et middel til at opnå alle 2015 Mål blandt andet fattigdomsreduktion og bæredygtig udvikling.

Det er endvidere vigtigt at holde fast i kapacitetsopbygning hos nationale partnere, så de kan søsætte tiltag, som fremmer kvinders rettigheder og ligestilling. Nationale partnere skal støttes blandt andet for at accelerere opnåelsen af 2015 Målene. Det kan gøres ved at identificere ligestillingsdimensionen og respondere på denne inden for forskellige områder såsom fattigdomsbekæmpelse, demokratisk regeringsførelse, kriseforebyggelse, genopbygning, klima og miljø. Det er vigtigt at rådgive regeringer, når politikker på disse områder skal udvikles. Her er det væsentligt at opbygge kapacitet indenfor ligestillingsområdet. Samarbejde med regeringer og opbygning af kapacitet gør det muligt at integrere kønsaspekter i for eksempel finanslov, i strategier på uddannelses- og sundhedsområdet, eller i arbejdet med at forbedre love der eksempelvis gør det muligt for kvinder at eje jord eller at arve.

I tilknytning til Parisdeklarationen er multilateralt koordinerede indsatser blomstret op. Det er vigtigt at holde fast i denne udvikling, da forbedret koordinatiion og donor-harmonisering har potentiale til at forøge resultaterne af forskellige indsatser også på ligestillingsområdet.

Danmarks brug af en rettighedsbaseret og udviklingsorienteret tilgang til at fremme ligestilling er et fornuftigt valg. Her ville det være en fordel, rent metodisk, at anvende en tobenet strategi: 1. At mainstreame køn på alle niveauer fra planlægning til evaluering af indsatser, samt 2. At målrette indsatser med direkte fokus på lighed mellem kønnene og styrkelse af kvinders handlekraft.

UNDP anbefaler også, at Danmark arbejder for et øget fokus på ligestilling i internationale organisationer, herunder støtte til arbejdet med etableringen af den nye enhed i regi af FN der har ligestilling som fokus. Ligestillingsenhed samler alle organisationer i FN, som arbejder med ligestilling for derved at styrke de nuværende indsatser samt for at effektivisere og sikre opnåelsen af bedre resultater i felten.

### **Sammenfatning**

- Det er prisværdigt, at strategien sætter 2015 Målene som ramme for bistandsarbejdet
- Det er særdeles positivt, at strategien tager udgangspunkt i FN-pagten og at alle mennesker er født frie og lige
- Som UNDP ser det, står multilateralt udviklingsarbejde fortsat i skyggen af det bilaterale, hvilket efter vores bedste overbevisning bør være anderledes
- Danmark har brug for FN og FN har brug for Danmark – ikke mindst som en stærk aktør i forhold til vedholdende at stille krav om reformer i FN
- Det er generelt positivt, at Danmark ønsker at fokusere udviklingsbistanden og nedtrappe arbejdet i lande, der har indfriet 2015 Målene
- UNDP ser det som særdeles positivt, at Danmark prioriterer mere risikovillighed i udviklingsarbejdet – og ser FN som mest naturlige samarbejdspartner i den udvikling
- Klimaindsatsen er kolossal vigtig og vævet ind i udviklingsarbejdet, men strategien bør give klarere svar på, hvordan Danmark vil bringe nye økonomiske ressourcer til veje
- Det er særdeles positivt, at strategien lægger øget vægt på den private sektor og vækst, men det er uklart, hvorledes Danmark vil bidrage til fonde, der kan sikre små og mellemstore virksomheder lån
- UNDP finder det overordentligt positivt, at strategien lægger vægt på social ansvarlighed i den private sektor og anbefaler, at FNs Global Compact får fremtrædende plads
- Vækst drevet af den private sektor i udviklingslande har som sin forudsætning en velfungerende offentlig sektor og kapacitetsopbygning
- UNDP bifalder princippet om, at modtagerlande, der ikke lever op til løfter og krav, kan miste bistand – ligesom UNDP mener, det må være naturligt, at lande som Danmark lægger maksimalt pres på donorlande for at leve op til deres løfter
- UNDP er tilfreds med, at Danmark har valgt at gøre ligestilling til en af de fem prioriteter baseret på rettigheder og med en udviklingsorienteret tilgang
- UNDP finder det vigtigt at kapacitetsopbygge hos nationale partnere, så de kan søsætte tiltag, som fremmer kvinders rettigheder og ligestilling
- UNDP anbefaler, at Danmark arbejder for et øget fokus på ligestilling i internationale organisationer – herunder støtte til arbejdet med etableringen af den nye enhed i regi af FN

## **Bidrag fra UNDP til Danmarks nye udviklingsstrategi**

UNDP byder Udenrigsministeriets initiativ om en åben dialog om fremtidens udviklingspolitik velkommen, og håber, at dette vil inspirere andre donorlande til at udføre lignende initiativer. De udfordringer vi står overfor i dag og i de næste 10 år, har et sådant omfang og er flettet så tæt sammen, at den traditionelle opfattelse af udviklingspolitik bør tages op til genovervejelse. I de seneste år har vi oplevet voldsomme globale kriser som fødevarekrisen, finanskrisen og klimakrisen. I år 2050 forventes det, at verdens befolkning vil være fordoblet, hvoraf de fleste mennesker vil være bosat i verdens fattigste lande. En større befolkningstæthed vil uden tvivl betyde, at kriser og konsekvenserne af klimaforandringer vil ramme de tættest befolkede områder hårdere, end tilfældet er i dag, og dermed true de fremskridt vi har opnået indenfor menneskelig udvikling.

Vi ser intet behov for at genopfinde den dybe tallerken. Grundstammen for en både effektiv bilateral og multilateral udviklingsstrategi findes allerede i FN's milleniumsmål og Paris- og Accra-deklarationerne. Dog mener vi ikke, at en effektiv strategi udelukkende bør fokusere på, hvilke mål vi ønsker at nå i udviklingslandene, men også bør indeholde et overordnet mål om en grundig reformering af de institutioner, som i dag står for den operative implementering og allokering af bistandsmidlerne – både på nationalt og overnationalt niveau. Hos UNDP ønsker vi ikke kun at fokusere på de nationale udviklingsprogrammer, men også at rette blikket indad med henblik på, hvordan UNDP og de andre FN-organisationer, programmer og fonde kan lære at arbejde bedre sammen, hvor 'One UN'-pilotlandene er eksempler på, at dette lader sig gøre i praksis.

### **2015 Målene og derefter**

UNDP mener, at 2015 Målene bør stå som det pejlemærke i internationalt udviklingsarbejde. At 192 lande i 2000 bakkede op om målene og har arbejdet for at nå dem, vidner om, at der eksisterer global konsensus om værdien af at opnå disse. Samarbejdet er desuden et eksempel på, hvordan Paris- og Accra-deklarationerne kan lade sig gøre i praksis. Udviklingen på vej mod 2015 Målene går fremad, men det går for langsomt. Globalt er der de seneste 15 år blevet gjort store fremskridt i kampen mod fattigdom og hungersnød. På regionalt- og lande-niveau ser resultaterne desværre ikke lige imponerende ud alle steder. Særligt Afrika og visse dele af Latinamerika og Sydøstasien har ikke opnået de nødvendige fremskridt. Den økonomiske krise og konsekvenserne af klimaforandringer truer med at forværre situationen yderligere, og i 2009 risikerer yderligere 90 millioner mennesker at blive skubbet ud i ekstrem fattigdom grundet krisen. Det er dog vigtigt at påpege, at målene med stor sandsynlighed ikke ville være blevet nået før krisen, men at krisen har understreget vigtigheden af, at donorlande lever op til deres økonomiske forpligtelser og løfter til modtagerlandene.

Da verden vedtog at arbejde hen mod 2015 Målene, var der enighed om nogle generelle principper, men de er ikke blevet fulgt op af forpligtende aftaler mellem regeringer. Det samme gør sig gældende for løfter om flere ressourcer. *Conditionalities, indicators og monitoring* er begreber som ethvert udviklingsland er fortrolig med, men de samme ord bliver aldrig brugt i forhold til donorlandene. Lad os turde stille

betingelser til donorer og måle deres fremskridt på samme måde, som modtagerlandene bliver stillet til regnskab og målt. Danmark bør udnytte sin opsamlede goodwill på udviklingsområdet, og føre an i et nyt syn på partnerskaber, og være klar til at indgå i aftaler, der er bindende og som har klare konsekvenser for donorer, der ikke lever op til aftaler.

Stigende globale udfordringer stiller større krav til alle aktører på udviklingsområdet – både nationale og multinationale udviklingsprogrammer og NGO'er. Disse omstændigheder tvinger os til at se indad og kritisk at forholde os til, om antallet af udviklingsaktører i dag, med hver deres prioriteter, er den mest effektive måde at skabe udvikling på eller om man i højere grad bør drage fordel af hinandens komparative fordele. Globale udfordringer løses bedst gennem globale tiltag. Det er nødvendigt med en langt større støtte til multilaterale organisationer, end vi har set de seneste år. Det nytter ikke at anerkende behovet for multilateralisme og samtidig skære i de multilaterale budgetter til fordel for det bilaterale arbejde. Multilaterale institutioner har ofte en legitimitet, en rækkevidde og en ekspertise som snævrere, mindre institutioner eller lande ikke har. F.eks. nyder FN støtte blandt 192 medlemslande, har ingen kolonial fortid, og beskyldes ikke for at være særlige stater/s forlængede arm. Desuden kan der via multilaterale organisationer laves internationale aftaler, som er med til at udøve et normativt pres på stater og andre aktører. DfIDs nye White Paper bevæger sig ad de samme tangenter, og identificerer tre arenaer for multilateralisme: EU, udviklingsbankerne og naturligvis FN. På flere udviklingspolitiske områder er FN organisationen med den største legitimitet, fordi FN ikke har nogen alternativ eller skjult dagsorden, er engageret i en langsigtet tilstedeværelse i samarbejdslandene og er risikovillig nok til at afprøve nye udviklingspolitiske strategier.

Vi vil heri ikke argumentere for afskaffelsen af nationale udviklingsprogrammer, men foreslår at 2015 Målene danner paraply for både det bilaterale og multilaterale arbejde. UNDP kan med sin brede portefølje af kompetencer indenfor de finansielle, sociale, økonomiske og politiske aspekter af udviklingsarbejdet fungere som en koordinerende og samlende kraft i opnåelsen af 2015 Målene. Med en overordnet paraply og en central instans, som står for arbejdet med at overvåge og koordinere det globale udviklingsarbejde, mener vi i UNDP, at fremtidens udfordringer kan imødegås gennem en hurtig og effektiv indsats i de områder, hvor nøden er størst.

### **Støtte til FN-reformen 'Delivering as One'**

Hvor et styrket samarbejde mellem de forskellige dele af FN-familien er et stort skridt i den rigtige retning, er næste skridt en ændring i mentaliteten. FN bliver aldrig en stor familie, med mindre hver organisation lærer at inkludere egne dagsordner i en større helhed og samarbejde på tværs af de forskellige organisationers landekontorer. Derved kan organisationen nedbringe unødvendig stab og materiel samt sikre, at pengene går til udvikling og ikke administration. Erfaring viser klart, at FN ikke på egen hånd kan påbegynde en gennemgående reformering af de forskellige organisationer, programmer og fonde og deres mandater uden pres fra medlemslandene. Danmark kan i denne proces bidrage ved at skabe innovative alliancer mellem nord og syd i de respektive styrende FN-organer, som kan øge presset på alle FN-organisationer til at påbegynde en sådan reform, og til at presse på for en udvidelse af antallet af 'Delivering as One'-lande.

## Klima og udvikling

Som følge af en mere globaliseret verden og et stigende antal områder som udviklingsbistanden forventes at adressere, er der behov for nytænkning mht. de institutionelle rammer for bistandsarbejdet. Klima og udvikling hænger uløseligt sammen. Vi ved, at klimaforandringer risikerer at vende udviklingen og annullere nogle af de fremskridt, der er opnået. Vi ved også, at klimaforandringer vil spille en stadig større rolle i udviklingsarbejdet. I 2015 Målene er der allerede fokus på koblingen mellem udvikling og klima i mål nr. 7. I stedet for udelukkende at se klimaforandringer som værende truende for de fremskridt vi i de seneste årtier har opnået på udviklingsområdet, mener vi i UNDP, at udviklingslandene på lang sigt kan drage fordel af 'low carbon'-udviklingsstrategier. Heri er det vigtigt, at i-landene binder sig gennem en finansiell arkitektur til at støtte udviklingslandene i deres adgang til rene lavt-kulstof energikilder, varme og transport og i at udvikle en økonomisk vækst, som ikke er baseret på fossile brændstoffer. Ligeledes er det vigtigt, at udviklingslandene får støtte i, hvordan de kan reducere deres CO<sub>2</sub>-udledning for dermed at tilpasse sig målet om 'low carbon'-udviklingsstrategier. Fordelene ved en sådan vinkel på udviklingsbistand kan ikke overvurderes. For det første er det ikke muligt på længere sigt at nedbringe udledningen af CO<sub>2</sub> uden disse lande, og for det andet kan landenes adgang til ren grøn teknologi bane vej for mere bæredygtige økonomier og dermed også medvirke til at nedbringe antallet af mennesker, som lever i ekstrem fattigdom.

For effektivt at kunne inkludere nye områder som klima i udviklingsarbejdet, er det nødvendigt at tænke i nye baner og på tværs af traditionelle skel mellem sikkerhed, udvikling, miljø. Derfor er det oplagt at foretage en omstrukturering af organisationer/instanser, der arbejder med udvikling og klima, så de bliver lagt sammen eller at dele af organisationerne/instanser overlapper hinanden og benytter sig af det samme personale. Udviklings- og klimaforandrings politikker/organisationer/ministerier skal være langt mere integrerede for bedst at møde fattiges behov. Udover de administrative besparelser ved at sammentænke og samarbejde på tværs af traditionelle skel mellem sikkerhed, udvikling, miljø, er der store komparative fordele ved at kunne trække på den viden og de kompetencer, som løsningerne på stigende globale problemstillinger påkræver.

På grund af Danmarks aktivistiske udenrigspolitik gennem de seneste 10 år, er der sket en kraftig vækst i udgifterne til Danmarks internationale militære indsatser, hvorimod den samlede ODA har været stagnerende, så den i 2010 lå på samme niveau som for godt 10 år siden. UNDP ser ikke kun forhindringer i udviklingen mod en større grad af civilt-militært samarbejde, men snarere mulighederne deri. En ny dansk udviklingsstrategi bør derfor bygge på sammentænkning af både de direkte internationale indsatser og af de mange dele af den nationale politik, der har betydning for kampen for en bæredygtig global udvikling og imod fattigdom.

På globalt niveau ønsker vi at rose Danmark for at være en af de desværre kun fem lande, som lever op til FN's målsætning om at rige medlemsstater skal bidrage med **0,7 %** af deres BNI til den samlede ODA. Danmark bør arbejde for, at flere lande nærmer sig FN's målsætning, men også samtidig holder for øje, at der ikke opstår konkurrence om de samme midler. Selvom sikkerhed, udvikling og miljø i dag er tæt forbundne, er det vigtigt fortsat at adskille de enkelte budgetter. Konsekvenserne af klimaforandringer bør f.eks. adresseres i en adskilt pulje fra udviklingsbistanden, for at undgå at allerede øremærkede midler



ikke bruges 'to gange'. Da tsunamien ramte Sydøstasien i 2004, blev allerede øremærkede midler til Thailand også medregnet i den støtte flere OECD-lande lovede til genopbygningsarbejdet.

### **Fred, sikkerhed og skrøbelige stater**

Frem til 2003 faldt antallet af væbnede konflikter støt, efter at have toppet i begyndelsen af 1990'erne, men denne tendens er i de seneste år vendt. Ikke overaskende er det fornyligt blevet påvist<sup>1</sup>, at korrelationen mellem lav per capita indkomst, lav økonomisk vækst og geografiske forhold som understøtter oprørsgruppers opereren, er faktorer, som er tæt knyttet til sandsynligheden for udbrud af borgerkrig. Borgerkrige er dog ikke længere kun et internt, lokalt eller regionalt anliggende, men er i stigende grad blevet globale, hvor den menneskelige sikkerhed i f.eks. Somalia har direkte implikationer for Danmark gennem krigen mod terror og pirateriet ud fra Afrikas Horn.

Det er dog ikke kun traditionelle krige, der truer menneskers sikkerhed. Også klimaændringer og andre typer af natur- og menneskeskabte katastrofer vil skabe flere klima- og miljøflygtninge. En politik, der alene via afvisning og grænsekontrol prøver at modvirke klimaflygtninge, vil øge sociale spændinger, sult og konflikter. En samordnet indsats baseret på international byrdefordeling vil gøre det muligt at dæmpe spændinger og flygtningestrømme. Det er essentielt, at verdens multilaterale arkitektur styrkes i det præventive arbejde med at identificere og løse konflikter, før de opstår og eskaleres. Dette kan bl.a. lade sig gøre ved at bruge ressourcer på effektivt og sammenhængende at søge fredelige løsninger, når vold og konflikt er blevet en realitet. Hvis ikke vi formår at adressere de underliggende årsager til væbnet konflikt, vil skrøbelige stater i fremtiden blive endnu mere skrøbelige.

For UNDP er det vigtigt at fokusere på kapacitetsopbygning i skrøbelige stater, ikke kun på regeringsniveau, men også i civilsamfundet. Desuden er det væsentligt at sætte realistiske mål og tidshorisonter, når man arbejder med skrøbelige stater. Danmark bør tilbyde sig som mægler i skrøbelige stater hvor der er væbnet konflikt, evt. i samarbejde med de andre nordiske lande.

### **Ligestilling og udvikling**

Et andet emne, der går på tværs af alle emner og tiltag, er ligestilling. På samme måde som klima skal dette tænkes ind i alle udviklingspolitikker. En styrkelse af kvinders position er fortsat et område med et stort potentiale. Mikrokreditter til kvinder har skabt positive resultater overalt i verdenen, og er fortsat en hjørnesten i opnåelsen af både det første og tredje af 2015 Målene. Danmark er et af de lande, som er gået i front på ligestillingsområdet, og dette område bør fortsat være et af hovedområderne i en ny udviklingstrategi. Der er dog en risiko for, at køn og ligestilling får projekt-karakter, hvilket ikke er godt nok. Ligestilling kan ikke opnås med en projekttankegang. Sammen med klima skal ligestilling tænkes ind i alt udviklingsarbejde, og i enhver arbejdsgruppe bør der sidde repræsentanter, hvis primære opgave er at sikre, at et kønsaspekt tænkes ind i arbejdet.

---

<sup>1</sup> Blattman and Miguel (2009)

## **Nye donorer**

De såkaldt 'nye' donorer som Kina, Indien, Rusland og Saudi Arabien fylder mere og mere på den udviklingspolitiske scene. Frem for at problematisere deres omgang med menneskerettigheder og konsekvenserne for udviklingslandene, så bør Danmark være en af de kræfter, der taler for et samarbejde mellem OECD-DAC-donorer og ikke-OECD-DAC-donorer. Ved at inddrage ikke-DAC-donorer i en fælles strategi, kan man evt. komme udenom situationer som Sudan, hvor Kina beskytter præsident Omar al-Bashir og styret.

UNDP og Danmark bør sammen gå i front for at begynde en dialog med ikke-DAC-donorerne og forsøge at udarbejde en fælles overordnet strategi med dem. Både Helen Clark og Ulla Tørnæs har gentagne gange udtrykt, at det er nødvendigt at engagere også donorer, der ikke selv respekterer menneskerettighederne. En ide heri kunne dermed være at arrangere et møde mellem de to, hvor fokus er på, hvordan UNDP og Danmark kan arbejde sammen for bedst muligt at integrere nye donorer i det multilaterale udviklingsarbejde.

## **Privatsektor-drevet økonomisk vækst og beskæftigelse**

UNDP er enig i, at bekæmpelsen af fattigdom fortsat bør være det overordnede mål for dansk udviklingsbistand, og herunder er der ingen tvivl om, at økonomisk vækst stadig er et nødvendigt redskab til at løfte mennesker ud af ekstrem fattigdom. Det er derfor centralt, at fattigdomsorienterede vækststrategier tager hånd om, hvordan ikke kun de fattige landes producenter, men også de fattigste producenter kan integreres i såvel både globale som lokale værdikæder på ordentlige og bæredygtige måder. Og hvordan gør vi så det? En klassisk strategi fra donorer har været at parre virksomheder i globale partnerskaber og derved i bedste fald overføre viden og know how fra en virksomhed til en anden (B2B og GoGlobal). Det er vigtigt, at tættere kommercielle relationer mellem danske virksomheder og virksomheder i udviklingslandene bygger på internationale standarder for virksomheders sociale ansvar og for bekæmpelse af korrupsion. Heri kan FNs Global Compact-program bidrage med positive erfaringer i etableringen af lokale virksomhedsnetværk, hvor fokus netop er på opretholdelsen af internationale standarder. Et eksempel på hvordan UNDPs Business Outreach-projekt med succes har assisteret i oprettelsen af et virksomhedsnetværk i et udviklingsland, er det nationale Global Compact-netværk i Kenya, hvor 30 virksomheder indtil videre er tilmeldt netværket.

Men dette kan langt fra stå alene. Den danske Afrika-kommission lægger i sine anbefalinger op til, at dansk privatsektorbistand fordobles i 2014, og at stigningen finansieres igennem en omlægning af andre indsatsområder. Realiteten er, at en stor del af verdens allerfattigste bor i skrøbelige eller svage stater med svage eller ikke-fungerende regeringssystemer. Direkte virksomhedsstøtte via statslige bistandsmidler vil ofte virke konkurrenceforvridende og vil i mange tilfælde fremme nepotisme og korrupsion. Et fokus alene på vækst i den private sektor, risikerer derved at true den overordnede fattigdomsreduktion og bæredygtighed på længere sigt. Rammebetingelserne for den private sektor skal forbedres, men direkte virksomhedsstøtte giver ingen sikkerhed for spredningseffekt i samfundet og bekæmpelse af fattigdom og ulighed.

For skal vi gøre os forhåbninger om, at disse relationer skal kunne vokse og med tiden etableres naturligt, kræver det en langt mere kompetent og raffineret leveringsdygtighed fra virksomheder i

udviklingslandene. Det er derfor vigtigt, at vi tænker langsigtet og ikke undlader at fokusere på de rammebetingelser, der understøtter vores globale og lokale produktionssystemer; nemlig udviklingen af nøgleinstitutioner og organisationer som f.eks. stater, finansielle-, uddannelses- og sundhedssystemer. De er nøglen til at sikre at den nødvendige kapacitetsopbygning af virksomheder og deres forretningsmiljø kan finde sted. Institutionel kapacitetsopbygning er netop et af UNDPs kerneområder og med tilstedeværelsen i 166 lande er vi den bedst repræsenterede og specialiserede udviklingsorganisation, når vi skal sikre opbygningen af sådanne kapaciteter.

### **Foreslag til konkrete indsatsområder**

- Vi ser intet behov for at genopfinde den dybe tallerken. Grundstammen for en både effektiv bilateral og multilateral udviklingsstrategi findes allerede i FN's 2015 Mål og Paris- og Accra-deklarationerne.
- Vi står i dag overfor en række komplekse problematikker, såsom konsekvenserne af klimaforandringer, finanskrisen og fødevarekrisen. Det er ikke længere muligt kun at adressere disse problematikker enten bilateralt eller multilateralt, men snarere i en symbiose mellem de to. Det er derfor nødvendigt at udarbejde en arbejdsdeling mellem hvilke problematikker, som bedst adresseres bilateralt og multilateralt.
- For effektivt at kunne inkludere nye områder som klima i udviklingsarbejdet, er det nødvendigt at tænke i nye baner og på tværs af traditionelle skel mellem sikkerhed, udvikling, miljø.
- Det er vigtigt, at økonomisk vækst og privat sektor-udvikling ikke bliver en fattigdomsorienteret strategi i sig selv, men opererer indenfor rammen af good governance og kapacitetsopbygning.
- På samme måde som klima bør ligestilling tænkes ind i alle udviklingspolitikker, da styrkelse af kvinders position fortsat er et område med et stort udviklingspotentiale.
- I denne sammenhæng er det også essentielt, at den danske finansielle arkitektur understøtter adresseringen af disse problematikker, hvilket over de seneste år ikke har været tilfældet, hvor det multilaterale område har mistet ressourcer i forhold til det bilaterale. Dette tema bliver endnu mere akut i dag med en bredere og mere ambitiøs udviklingspolitik, som korrekt sammentænker udvikling, miljø og endog sikkerhed, hvortil selv det nuværende udviklingsbudget vil være totalt utilstrækkeligt. En ambitiøs, holistisk udviklingsstrategi kræver substantiel forøgelse af bistandsbudgettet.