



Udviklingsarbejde i skrøbelige situationer

Hvorfor et fokus på Skrøbelige Situationer?

Udviklingsbistand har reduceret fattigdom og forbedret rettigheder for millioner af mennesker i fattige lande, men vilkårene for mennesker i skrøbelige situationer er ikke blevet væsentligt bedre. På trods af tilførte ressourcer og et fastholdt udviklingspolitisk fokus fra både dansk og international side, synes disse områder i stigende grad at være hægtet af den globale udvikling.

Den danske civilsamfundspolitik¹ fremhæver civilsamfundsudvikling i skrøbelige situationer, fordi folks rettig-

heder er særligt under pres i lande, hvor staten enten **ikke vil** eller **ikke kan** beskytte rettigheder og levere basale serviceydelser² til sine borgere.

Hos CISU ser vi eksempler på, hvordan civilsamfunds handlinger og organiseringsformer spiller en væsentlig rolle i at understøtte og fremme positiv forandring i en skrøbelig situation mod et rettighedsbaseret³ samfund.

CISU vil fremme, at civilsamfundsorganisationer

- har en god forståelse af civilsamfundets potentiale som drivkraft mod et rettighedsbaseret samfund, og at de bruger denne forståelse i planlægning og implementering af projekter i skrøbelige situationer.
- bruger det indgående kendskab til konteksten i en given skrøbelig situation til at foretage strategiske valg i forhold til partnerskab og udviklingsprojekt.
- i deres samarbejde med partnere i skrøbelige situationer har kapacitet og udøver fleksibilitet, så de kan adressere udfordringer, når de viser sig, og udnytte mulighederne, når de opstår.

¹ Politik for dansk støtte til civilsamfundet, DANIDA 2014

² Begrebet basale serviceydelser indgår i den såkaldte udviklingstrekant som strategiske ydelser, når det bruges i en strategisk sammenhæng som en del af at styrke organiseringskapacitet og fortalervirksomhed. Se i øvrigt CISUs positionspapir nr. 3 om Udviklingstrekanten for yderligere uddybning.

³ I CISU arbejder vi inden for den rettighedsbaserede tilgang til udvikling med vægtning af PANT-principperne (deltagelse, ansvarlighed, ikke-diskrimination og åbenhed / transparency) i overensstemmelse med den danske udviklingspolitiske strategi "Retten til et bedre liv" og den danske civilsamfundspolitik.

Hvordan forstår CISU skrøbelige situationer?

Konteksten i skrøbelige situationer

I skrøbelige situationer mangler staten ofte legitimitet, er udfordret på sin autoritet og leverer ikke basale serviceydelser til befolkningen. Samtidig er civilsamfundet ofte svagt, fragmenteret og udfordret på rollen som fortaler for en rettighedsbaseret udvikling. Dette medfører følgende karakteristika, som i varierende grad er fælles for alle typer af skrøbelige situationer:

- Ekstrem **fattigdom** er et grundvilkår for størstedelen af befolkningen, der lever uden adgang til basale serviceydelser og oplever store **sikkerhedsrisici** og vidstrakte **krænkelser** af deres rettigheder. **Fraværet af en retsstat** gør det umuligt at sikre sig imod disse krænkelser.
- Intense **kampe** om politisk magt og økonomiske **ressourcer** præger en stærkt politiseret situation, hvor beslutningsprocesser kendetegnes ved stor **uigen-nemsigthed**, der blandt andet understøtter **korruption**.
- **Ikke-statslige aktører** løser mange af statens opgaver for *dele* af befolkningen og ikke altid med en rettighedsbaseret tilgang. Disse aktører gør krav på statens legitimitet og/eller udfordrer dens autoritet.

- **Lokal kapacitet, viden og ressourcer** er altid til stede i en given skrøbelig situation og har været med til at sikre lokale befolkningers overlevelse under de vanskeligste vilkår.

Der vil altid være risici forbundet med rettighedsbaserede indsatser i skrøbelige situationer. Det er derfor vigtigt, at civilsamfundsorganisationer (CSO'er) forholder sig til risici og ikke ignorerer dem, da dette i sig selv kan være med til at forstærke skrøbeligheden og derved "Do Harm"⁴.

På trods af fælles karakteristika er de enkelte skrøbelige situationer meget forskellige. Den konkrete kontekst er derfor vigtig for at forstå de udfordringer og muligheder, der gør sig gældende for CSO'ers arbejde med rettigheder i den specifikke sammenhæng.

Nedenstående analysemodel⁵, som viser statens vilje og evne til at sikre borgernes rettigheder, kan være et godt udgangspunkt for en sådan analyse. Ligeledes kan den bidrage til, at civilsamfundet kan beskrive og udvikle sine særlige roller og opgaver i de forskellige typer skrøbelige situationer.

		Statens vilje til at sikre rettigheder	
		Svag	Stærk
Statens evne til at sikre rettigheder	Svag	Fejlslagen stat	Svag, men responsive stat
	Stærk	Undertrykkende stat	Velfungerende stat

Med undtagelse af kategorien "den velfungerende stat" viser de øvrige tre forskellige typer af skrøbelighed. En skrøbelig situation vil som oftest indeholde aspekter fra

flere forskellige kategorier, ligesom ændringer over tid fra en slags situation til en anden vil forekomme.

⁴ Begrebet "Do No Harm" opstod som en erkendelse af, at udviklingsbistanden kan gøre lige så meget skade, som den kan gøre gavn. Idet risici er en integreret del af udvikling – og i forstærket grad i skrøbelige situationer – arbejder man derfor med aktivt at forholde sig til identificeret risici og ikke at arbejde "udenom" disse. Eksempelvis ved kun at arbejde i områder der er lettest tilgængelige, ved kun at vælge de lokale CSO-partnerorganisationer, som alle andre har gode erfaringer med, ved at undgå statslige institutioner eller ved kun at arbejde

med problematikker, hvor man er sikker på kortsigtede resultater. Se i øvrigt OECD DAC 2014 "Development Assistance and Approaches to Risk in Fragile and Conflict-affected States", og for konkrete metoder til indarbejdelse af risici se Danske Udenrigsministeriets Risk Management Guidelines fra August 2013.

⁵ Modellen er tilpasset fra britiske Department for International Development, DFID

1. Den Fejlslagne Stat kendetegnes ved, at staten hverken kan eller vil sikre borgernes rettigheder. I starten af 2015 ser vi lande som Somalia, Sydsudan, Demokratiske Republik Congo (DRC), Afghanistan og Pakistan som eksempler⁶.

Mulige **tilgange** for CSO'er til at fremme rettigheder i fejlslagne stater kan inkludere

- at indgå i strategiske samarbejder med lokale myndigheder omkring befolkningens adgang til serviceydelser med det sigte at styrke kapaciteten til rettighedsbaseret udvikling. I denne forbindelse er det vigtigt at CSO'er ikke "overtager" statens rolle og ansvar. Dette kan nemlig både undergrave statens legitimitet såvel som kompromittere CSO'ens legitimitet og uafhængighed - altså en "Do Harm"-risiko.
- at indgå i strategiske samarbejder med ikke-statslige aktører, der har magt til at kunne påvirke lokale samfund og myndigheder, og som har potentiale for at fremme en rettighedsbaseret tilgang.
- at arbejde lokalt forankret og bottom-up for at støtte udvikling og styrke lokale CSO'ers kapacitet til at arbejde rettighedsbaseret.

Fælles for fejlslagne stater findes også en række **udfordringer** for CSO'er, der kan inkludere

- at myndighedsrepræsentanter aktivt forsøger at modarbejde CSO'er, der arbejder med en rettighedsbaseret tilgang. Det kan udgøre en sikkerhedsrisiko for alle projektets involverede parter. Grundet statens begrænsede kapacitet vil sikkerhedsrisici oftest være af en generel karakter og afstedkommet af statens manglende evne til at sikre stabilitet inden for dens territorielle grænser.
- at holde myndigheder ansvarlige for befolkningens rettigheder, når førstnævnte ikke har den fornødne kapacitet til at leve op til deres ansvar. Samtidig kan det være lige så vanskeligt at holde ikke-statslige aktører, der varetager dele af statens opgaver, ansvarlige, idet de ikke på samme vis som staten anses som ansvarshavere og til tider kan have interesser, der decideret modvirker en rettighedsbaseret tilgang.
- udviklingen af partnerskab og implementering af fælles projekter kan vanskeliggøres i situationer, hvor en dårlig sikkerhedssituation hindrer adgang til partnerorganisation og lokale samfund.
- opbygning af stærke partnerskaber med lokale CSO'er kan være vanskeligt, når disse er svage og fragmenterede. Fravalg af bestemte lokale civilsamlingsorganiseringsformer som potentielle partnere kan dog også betyde fravalg af potentialer for udvikling.

Konkrete eksempler på tilgange fra CISUs medlemsorganisationer

- I Somalia samarbejder en dansk CSO og lokal CSO-partner strategisk med lokale myndigheder om at styrke myndighedernes kapacitet til at sikre adgang til rent vand for hele befolkningen i et lokalområde.
- I den Demokratiske Republik Congo har en dansk CSO gennem sit partnerskab med en lokal CSO-partner haft succes med at mobilisere og organisere lokale kvindegrupper omkring problemer med seksuelle overgreb og konsekvenserne heraf.
- I Pakistan søger en dansk CSO og partner aktivt at involvere og påvirke religiøse grupper i forhold til pigers adgang til uddannelse.

- I Somalia har en dansk CSO sammen med sin lokale CSO-partner valgt at søge alliance med klanledere for at fremme unges ret til politisk deltagelse.
- I Pakistan har en dansk CSO valgt som strategi at mødes med sin lokale CSO-partner i et tredje land såvel som at samarbejde med en dansk diaspora-CSO med adgang til landet omkring monitorering af projektet.
- I Sudan går en anden dansk CSO, udover at mødes med sin partner i sikkerhed uden for projektområdet, med overvejelser omkring metoder til involvering af målgrupperepræsentanter såvel som lokale myndighedsrepræsentanter i fjernmonitoreringen.

2. Den Undertrykkende Stat kendetegnes ved, at staten til en vis grad har evnerne, men ikke viljen til at sikre borgernes rettigheder. I starten af 2015 ser vi lande som Zimbabwe, Swaziland, Ægypten, Etiopien, Rwanda og Honduras som eksempler.

Mulige **tilgange** for CSO'er til at fremme rettigheder i undertrykkende stater kan inkludere

- at indgå i strategisk samarbejde med de eksisterende strukturer, der rent faktisk allerede virker og har eller kan få interesse i at fremme specifikke rettigheder og derved øge civilsamfundets indflydelse.
- at arbejde målrettet med transparens og ansvarlighed som en del af eget virke og i partnerskabet med den lokale CSO og derved styrke partnerskabets legitimitet. Samtidig kan CSO'erne i praksis vise, hvad deltagelse, ansvarlighed, ikke-diskrimination og åbenhed konkret betyder, og hermed imødegå risikoen for at videreføre og ligefrem konsolidere undertrykkende praksis.
- at fremme lokale, nationale og internationale CSO-samarbejder med det sigte at styrke dialog, læring, alliancer og solidaritet CSO'er imellem og dermed bidrage til udvikling af stærkere lokale civilsamfund.

Fælles for undertrykkende stater er en række **udfordringer** for CSO'er, der kan inkludere

- forstærket sikkerhedsrisici målrettet den danske CSO, partner-CSO og/eller særlige målgrupper når staten står bag systematiske krænkelser af rettigheder og indsnævrer råderum for arbejdet med rettighedsbaseret udvikling. Eksempler spænder vidt fra den systematiske brug af vold for at hindre kvinders demokratiske deltagelse i Ægypten, udvidt fængsling af rettighedsaktivister i Zimbabwe, restriktiv CSO-lovgivning i Etiopien, kriminalisering af LGBT-grupper⁷ i Uganda og til forfølgelse af bestemte religiøse og etniske grupper i flere lande.
- det kan være svært at opbygge stærke partnerskaber med lokale CSO'er, fordi civilsamfundet ofte er fragmenteret og har vanskeligt ved at opnå en fælles forståelse af dets roller. Desuden vil politiske myndighedsrepræsentanter og aktører på forskellig vis søge at udnytte CSO'er i den politiske kamp.
- den yderst risikobetonede og konfliktfyldte relation mellem staten og CSO'er, der driver fortalervirksomhed, kan svække lokale CSO'er yderligere og lede til selvcensur blandt mange af civilsamfundets organisationer.

Konkrete eksempler på tilgange fra CISUs medlemsorganisationer

- Under LRA-konflikten i det nordlige Uganda indgik en dansk CSO og lokale CSO'er i samarbejde med det Ugandiske militær, den nationale menneskerettighedskommission og en national forskningsinstitution omkring problematikken med børnesoldater.
- I Zimbabwe har en dansk CSO sammen med sin lokale CSO-partner udviklet et strategisk samarbejde med stærke traditionelle patriarkalske ledere omkring fremme af unge kvinders ret til deltagelse i den politiske demokratiseringsproces.

- En dansk CSO med partnerskaber og projekter i blandt andet Zimbabwe og Swaziland har haft relativ succes med at imødegå risici ved at operere efter sikkerhedsprocedurer, der fokuserer både på prævention og respons, og som er udviklet i samarbejde med partnerorganisationerne, der kender og lever i konteksten.

7 Forkortelse for lesbiske, bøsser, biseksuelle og transpersoner

3. Den Svage men responsive stat mangler evnen, men har viljen til at sikre borgernes rettigheder. I starten af 2015 ses lande som Nepal, Somaliland, Liberia og Sierra Leone under ebola-krisen som eksempler.

Mulige **tilgange** for CSO'er til at fremme rettigheder i svage men responsive stater kan inkludere

- at fremme civilsamfundets inddragelse i lokale og nationale politiske processer omkring statsopbygning, som vil være et fokusområde for både staten såvel som fra international side. CSO'er kan spille en vigtig rolle i at sikre, at især udsatte grupper får en stemme i disse processer. I løbet af de senere år har vi for eksempel set et stort og til dels uopfyldt behov i forbindelse med New Deal-processerne⁸ i blandt andet Somaliland.
- at indgå i strategiske samarbejder omkring forskellige rettigheder – ikke blot med lokale myndigheder og lokale befolkningsgrupper men også med andre ikke-statslige og potentielle strategiske aktører. Gennem samarbejdet med sådanne andre aktører kan CSO'er spille en vigtig rolle i at fremme principperne om deltagelse, myndigheders ansvarlighed, ikke-diskrimination og åbenhed i udviklingsarbejdet.
- at samarbejde omkring styrket kapacitetsudvikling af partnerorganisationer inklusiv muligheder for Syd/Syd-læring og erfaringsudveksling med henblik på at styrke lokale partnerorganisationers evne til at drage fuld nytte af situationer, hvor viljen til rettighedsbaseret udvikling er til stede.

Fælles for svage men responsive stater findes også en række **udfordringer** for CSO'er, der kan inkludere

- at lokalbefolkningen, partnerorganisationer og lokale myndigheder har urealistiske forventninger til, hvilke udviklingsresultater der kan opnås inden for en begrænset projektramme. Dette er ikke unikt i skrøbelige situationer, men i disse situationer kan konsekvenserne af mistet legitimitet og autoritet være ganske alvorlige.
- at der er en klar udfordring for partnerskabet i, at tolke en uforudsigelig situation som den udvikler sig i forhold til projektet, opsamle læring og løbende justere strategier for at sikre bedst mulige målopfyldelse.

Konkrete eksempler på tilgange fra CISUs medlemsorganisationer

- En dansk CSO med fokus på kvinders seksuelle og reproduktive rettigheder har med succes støttet kapacitetsudvikling hos CSO-partnerorganisationer i Nepal og fire andre asiatiske lande til effektiv fortalervirksomhed hvor lokale realiteter og evidens danner udgangspunkt for at søge indflydelse på lokalt, nationalt og internationalt FN-niveau.

- I relation til Somaliland har vi set, at diaspora-grupper har spillet en positiv rolle i forhold til teknisk assistance og kapacitet.
- I forbindelse med ebola-krisen i Vestafrika har aktører fra både privatsektoren og forskningsmiljøet endnu en gang bevist nødvendigheden af, at de også indtænkes som samarbejdspartnere.

Danske udviklingsorganisationer, deres partnerskaber og projekter er ikke neutrale i forhold til den skrøbelige situation. De kan nemt risikere at blive en del af de processer og systemer, der reproducerer eller endda forstærker undertrykkende magtstrukturer. Derfor er

"Do No Harm" absolut minimumskrav. Den komplekse og foranderlige kontekst er derfor udgangspunktet for både udvikling såvel som løbende tilpasning af organisations forandringstilgang.

⁸ G7+ er betegnelsen for en gruppe lande, der kalder sig selv for skrøbelige stater, og som har spillet en væsentlig rolle i at udvikle en ny ramme for forståelsen og organiseringen af udvikling i skrøbelige stater/situationer - kaldet the "New

Deal" og vedtaget i Busan December 2011. The New Deal har styrket fokus på nationalt ejerskab og ansvar, men en klar udfordring bliver at sikre et civilsamfundsperspektiv i implementeringen. For mere information se www.g7plus.org

Hvordan vil CISU støtte civilsamfunds udviklingsindsatser i skrøbelige situationer?

Civilsamfundspuljen

- Ansøgninger skal vise en god forståelse af civilsamfundets mulige rolle baseret på analyser af konteksten. Det kan blandt andet indeholde vurdering af risici og magt/interessenter i den konkrete skrøbelige situation. Ansøger kan på den baggrund begrunde eventuelle behov for fleksibilitet i forhold til gængse vurderingskriterier. Der vil ved implementeringen af godkendte indsatser også være plads til, at partneren kan lære af løbende analyser, ligesom ændringer i konteksten kan skabe behov for fleksibilitet.
- Ved vurdering af ansøgninger om støtte til indsatser i skrøbelige situationer vil CISU lægge vægt på og stille krav til partnerskabets erfaring og kapacitet til at arbejde i skrøbelige situationer.

Kapacitetsydelse

CISU vil gennem kurser og rådgivninger have øget fokus på at understøtte:

- At de danske CSO'er og deres partnere kan foretage kontekstanalyser herunder også risiko- og magtanalyser samt udvikle kapacitet til fleksibel monitorering, læring og justering af implementeringsplaner, der reflekterer de løbende ændringer i den kontekst, man arbejder i.

Hvis du vil vide mere

- Retningslinjer for civilsamfundspuljen, CISU
- Politik for dansk støtte til civilsamfundet, DANIDA juni 2014
- Guidelines for Risk Management, DANIDA august 2013

- I skrøbelige situationer kan der være større behov for at bruge strategiske serviceydelser, når man skal opfylde udsatte gruppers behov og skabe plads til effektiv fortalervirksomhed.

- Civilsamfundspuljen vil støtte opbygningen af lokale civilsamfundsstrukturer for at sikre civilsamfunds muligheder for at kræve deres rettigheder og holde myndigheder ansvarlige, samt understøtte myndighedernes muligheder for at kunne imødekomme disse krav og leve op til deres ansvar. Det bør gøres ved en rettighedsbaseret tilgang, der fremmer principper om deltagelse, ansvarlighed, ikke-diskrimination og åbenhed.

- At partnerskaber indgår i netværk som grundlag for at kunne opbygge lokal kapacitet i dialog med civilsamfundsaktører i skrøbelige situationer.

- At de danske CSO'er og deres partnere etablerer sikkerhedsforanstaltninger for deres arbejde i skrøbelige situationer.

- 10 Principles for Good International Engagement in Fragile States, OECD DAC 2007
- Development Assistance and Approaches to Risk in Fragile and Conflict Affected States, OECD DAC 2014
- The New Deal for Engagement in Fragile States, Busan November 2011

POSITIONSPAPIRER FRA CISU – CIVILSAMFUND I UDVIKLING

CISUs bestyrelse har vedtaget en række faglige positionspapirer, som beskriver vores opfattelse af, hvordan forskellige centrale begreber i udviklingsarbejdet skal forstås og fortolkes i praksis.

De faglige positionspapirer udarbejdes på baggrund af vores praksis og erfaringer fra medlemsorganisationernes udviklingsprojekter og aktiviteter, vores rådgivning og kursusvirksomhed samt vores administration af Civilsamfundspuljen.

Papirerne bliver til på baggrund af høring og den endelige formulering godkendes af CISUs bestyrelse.

Papirerne er ikke statiske dokumenter men vil med passende mellemrum blive revideret på baggrund af indhøstede erfaringer. Samtidig vil flere positionspapirer blive udarbejdet om andre emner.

Se seneste version og øvrige positionspapirer på www.cisu.dk

