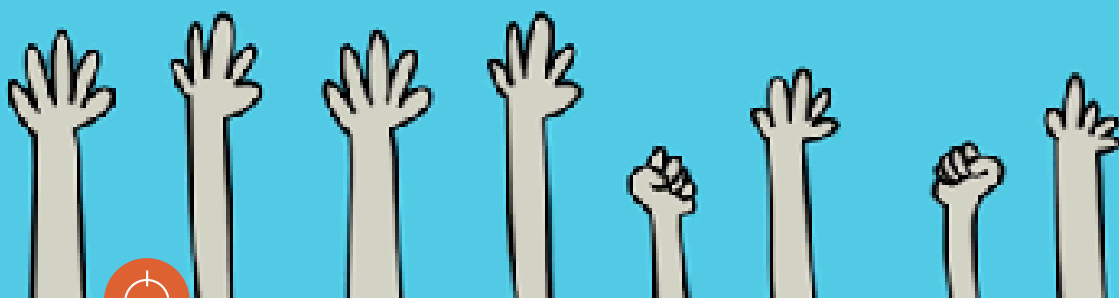




ANALYSE

LEAVE NO ONE BEHIND

- LEVER DANMARK OP TIL SIT LØFTE OM IKKE AT
LADE NOGEN I STIKKEN?



Verdensmålsløftet om at ingen må lades i stikken -

Leaving No One Behind (LNOB) er endnu ikke tilstrækkeligt integreret i Danmarks internationale politikker. Løftet om, at ingen må lades i stikken, bør være kompasset for, om Danmark nærmer sig målstregen i 2030. I denne analyse kortlægger og analyserer vi, hvordan LNOB-princippet kommer til udtryk i Danmarks internationale strategier. Formålet er at sætte fokus på, at LNOB-princippet i langt højere grad end nu bør blive inkluderet som centralt princip på tværs af Danmarks internationale strategier - ikke kun den udviklingspolitiske.

GLOBALT FOKUS' ANBEFALINGER

- Regeringen skal udarbejde en handlingsplan for sikring af LNOB-løftet globalt og nationalt.
- Danmark skal indtænke LNOB i globale strategier; sætte målbare målsætninger for inklusion; og inkludere LNOB i bilaterale udviklingsprogrammer.
- Danmark skal afsætte tilstrækkelig og målrettet finansiering til efterlevelsen af LNOB.
- Udenrigsministeriet skal lave systematiske analyser og indsamle data over, hvem der er ladt længst tilbage og skal løftes i efterlevelsen af LNOB

GLOBALT FOKUS' ANBEFALINGER



Hvis Danmark oprigtigt ønsker at sikre Verdensmålene igennem sin globale indsats, er der behov for mere politisk fokus på løftet om LNOB. Det bør være kompasset for, om Danmark nærmer sig målstregen i 2030. Fokus skal være på at starte med dem, der er mest på kanten af samfundene og magten. Disse personer skal sikre dem bedst mulig inklusion og empowerment ved:

- At regeringen i den kommende handlingsplan for Verdensmålene inkluderer, at der udarbejdes en specifik handlingsplan for sikring af løftet om LNOB globalt og nationalt. Herunder udvikling af metode til at konkretisere og operationalisere konceptet for ministerier som hjælp til at fremme en bevidst og proaktiv implementering af LNOB, og som øger fokus på at nå dem, der er længst væk fra en bæredygtig udvikling, som de første.
- At Danmark på strategisk niveau i langt højere grad indtænker LNOB i globale strategier; sætter målbare målsætninger for inklusion; og inkluderer overvejelser om LNOB ved udarbejdelse af nye bilaterale udviklingsprogrammer. Det gælder særligt – men ikke kun – i udviklingen og implementeringen af den kommende Udviklingspolitiske og Humanitære Strategi.
- At Danmark afsætter tilstrækkelig og målrettet finansiering til efterlevelsen af LNOB, herunder at dansk udviklingsbistand, klimafinansiering etc. bliver fleksibel til på meningsfuld vis at kunne inkludere selv mindre grupper og matche lokale behov.
- At Udenrigsministeriet på implementeringsniveau:
 - o inkluderer systematiske analyser til at konkretisere, hvem der er ladt længst tilbage og skal løftes i efterlevelsen af LNOB og sætter specifikke mål for inklusion, herunder om 'empowerment' med henblik på at ruste udsatte, marginaliserede eller ekskluderede grupper til selvstændigt at indgå i den bæredygtige udvikling.
 - o indsamler disaggregerede data på marginaliserede grupper til analyse og evidens-baseret tilgang af lokale marginaliseringsdynamikker, så implementering af Leaving No One Behind i dansk udviklingssamarbejde og humanitære indsatser kan monitoreres.
 - o sikrer langt mere inddragelse af dem, det virkelig handler om. Marginaliserede befolkningsgrupper og deres repræsentative organisationer, der typisk overses, bør systematisk inddrages som væsentlige aktører, der kan bidrage med værdifuld viden og indsigt i eksisterende barrierer, behov og relevante løsninger, samt i monitorering af indsatser. Dette kan bl.a. fremmes ved at tilføje nationale LNOB-koalitioner som referencepunkt i ambassadernes guidelines.
 - o At øge antallet af fagspecialister, der kan arbejde metodisk med LNOB i ministeriet og på ambassaderne. Der er behov for konkrete og simple værktøjer, der kan hjælpe med at konkretisere og operationalisere en mere 'bevidst' og proaktiv implementering af LNOB-konceptet.

LEAVING NO ONE BEHIND SOM CENTRUM FOR VERDENSMÅLENE

Danmark har med Verdensmålene forpligtet sig til at efterleve løftet om Leaving No One Behind (LNOB), der konkret betyder, at 'alle skal med' i den bæredygtige udvikling, og at vi skal starte med dem, der er længst fra at tage del i den. Agenda 2030-Deklarationen tilskriver også, at de mest ekskluderede skal 'empowers', hvilket indebærer, at de sikres bemyndigelse og kapacitet til selvstændigt at indgå og tage del i deres egen udvikling.

LNOB-løftet går på tværs af alle Verdensmålene, og det skal derfor, ligesom Verdensmålene, tænkes ind på tværs af politikområder, hvis vi skal lykkes med at nå målene og sikre, at ingen lades i stikken. Derfor er det væsentligt, at LNOB-løftet afspejles på tværs af politikområder og på tværs af både Danmarks nationale og internationale engagement.

Løftet om LNOB er, bortset fra i den Udviklingspolitiske og Humanitære Strategi "Verden 2030", ikke omtalt i Danmarks globale strategier. Dette giver indtryk af, at Danmarks internationale indsats for befolkningsgrupper, der er marginaliserede og særligt udsatte, ikke ses som relevant inden for andre områder end det udviklingspolitiske. Det er et problem, fordi der derved er risiko for, at Danmarks andre globale strategier bidrager til, at befolkningsgrupper, der i forvejen er marginaliserede, kan blive det yderligere.

Denne analyse bygger på en screening af Danmarks globale strategier¹, herunder alle landepolitikker i Danmarks 12 prioritetslande i udviklingssamarbejdet², lanceret i perioden 2017-2021. Med afsæt i screeningen er Kenya og Burkina Faso udvalgt som cases til en komplementerende kvalitativ analyse. Formålet er at undersøge, hvordan Danmark arbejder med løftet om LNOB på strategi- og praksisniveau, og hvilke metoder der bruges til systematisk at efterleve løftet.

Har LNOB fundet vej og integreret sig i Danmarks globale strategier? Hvor substantielt står det i udviklingspolitikken, og hvordan ser vi det reflekteret ned i landestrategierne for Danmarks prioritetslande? Og hvordan ser vi det

implementeret i praksis i Udenrigsministeriets arbejde? Det er de spørgsmål, analysen afdækker med fokus på både explicit og implicit italesættelse af løftet om Leaving No One Behind. Afgørende for vurderingen af Danmarks arbejde med løftet om LNOB er nemlig ikke udelukkende den eksplicitte italesættelse af løftet, men derimod hvor substantielt og operationelt fokus på inklusion af de mest udsatte, marginaliserede og ekskluderede grupper reelt er.

Globalt Fokus' målsætning med analysen er at sætte fokus på, at LNOB – som centrum for hele Verdensmålsarbejdet – i langt højere grad end nu bør blive inkluderet og operationaliseret som princip på tværs af Danmarks internationale strategier – ikke kun den udviklingspolitiske. Dette vil bidrage med en strategisk tænkning og praktisk implementering, der i højere grad har fokus på at nå de mest udsatte og marginaliserede som de første. Analysen giver anledning til en række anbefalinger til politiske beslutningstagere, samtidig giver den også anledning til videre og mere dybdegående analyse med et større komparativt blik for globale inspirationskilder, såvel som hvordan civilsamfundet selv kan arbejde mere konkret med LNOB.

METODE:

Analysen bygger på en screening af Danmarks globale strategier, herunder alle landepolitikker i Danmarks 12 prioritetslande i udviklingssamarbejdet², lanceret i perioden 2017-2021. Med afsæt i screeningen er Kenya og Burkina Faso udvalgt som cases til komplementerende kvalitativ analyse med det formål at forstå, hvordan løftet om LNOB forplanter sig fra strategi- til praksisniveau. Der er blevet gennemført tre semi-strukturerede interviews af ca. én times varighed med repræsentanter fra ambassaden i Kenya, Burkina Faso og Udenrigsministeriet. Interviewpersonerne udtaler sig pba. levede – individuelle – erfaringer, hvorfor deres udsagn ikke bør ses som udtryk for ambassadernes og Udenrigsministeriets officielle kommunikation.

Læs mere dybdegående metodeafsnit i appendix.

1 Udviklingspolitisk- og humanitær strategi "Verden 2030", Udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi, Handelspolitisk strategi.

2 Afghanistan, Bangladesh, Burkina Faso, Etiopien, Ghana, Kenya, Mali, Myanmar, Niger, Palæstina, Somalia, Tanzania og Uganda.

LEAVING NO ONE BEHIND PÅ STRATEGISK NIVEAU

LØFTET OM LNOB REFLEKTERES KUN PÅ DET UDVIKLINGSPOLITISKE OMRÅDE

Løftet om Leaving No One Behind (LNOB) er, bortset fra i den Udviklingspolitiske og Humanitære Strategi "Verden 2030", ikke omtalt i Danmarks globale strategier.

I Regeringens Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Strategi 2019-20 bliver Verdensmålene anerkendt som helt centrale:

*"Verdensmålene er helt centrale for Danmarks udenrigs- og udviklingspolitiske ageren som en ambitiøs og central global ramme frem mod 2030. Hvis målene ikke bliver indfriet, vil mange unge i udviklingslandene fremover blive en del af udfordringen frem for løsningen."*³

Verdensmålene bliver nævnt et par gange, både generelt og i relation til klima og udviklingsbistand⁴, men overvejelser relateret til LNOB-løftet, herunder hvordan marginaliserede grupper påvirkes af eller kan tænkes ind, er ikke beskrevet. Derudover er Danmarks nyeste handelspolitiske strategi fra 2013 - altså før Verdensmålenes tilblivelse - og den indeholder ikke overvejelser om de elementer, der er dækket af Verdensmålenes LNOB-løfte. Det kan tolkes sådan, at Danmarks internationale indsats for befolkningsgrupper, der er marginaliserede, særligt udsatte eller ladt i stikken kun betragtes som relevant på strategisk niveau inden for udviklingspolitikken, hvilket skaber risiko for, at fx danske udenrigs-, handels- og klimapolitikker bidrager til, at befolkningsgrupper, der i forvejen er marginaliserede, kan blive det yderligere.

**” HVIS MÅLENE IKKE BLIVER
INDFRIET, VIL MANGE UNGE I
UDVIKLINGSLANDENE FREMOVER
BLIVE EN DEL AF UDFORDRINGEN
FREM FOR LØSNINGEN.**

INGEN MÅLBARE MÅLSÆTNING FOR INKLUSIONEN I "VERDEN 2030"

Til forskel fra de øvrige strategier på det globale område, omtaler Danmarks Udviklingspolitiske og Humanitære Strategi "Verden 2030" fra 2017

Verdensmålenes løfte om ikke at lade nogen i stikken. Det fremstår ikke som et særskilt tema med sit eget punkt, men nævnes fem gange i strategien i relation til andre punkter. I strategiens indledende afsnit indgår løftet sammen med andre elementer, der fastslås som væsentlige, og løftet bliver beskrevet som en vigtig del af Verdensmålsdagsorden:

*"Verdenssamfundet tog imidlertid et vigtigt skridt i New York i september 2015, da de fastlagde princippet om 'ikke at efterlade nogen' (leaving no one behind) internt i og mellem lande. Det skal sikre, at gennemførelse af verdensmålene også omfatter de mest sårbare og dårligst stillede mennesker og samfund."*⁵

Desuden understøtter indledende formuleringer i strategien, at Danmark vil arbejde for princippet og dets indhold, fx gennem italesættelse af, at alle skal sikres lige muligheder:

"Ulighed i samfundene skal håndteres gennem de rammebetingelser, der gør, at det enkelte menneske har frihed og

*lige muligheder til at tage hånd om sin egen og familiens fremtid. De nationale regeringer skal også i den sammenhæng efterleve den internationale 2030-dagsordens princip om 'ikke at efterlade nogen'."*⁶

LNOB-princippet bliver desuden nævnt i relation til civilsamfundsorganisationernes bidrag gennem partnerskaber:

3 Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Strategi 2019-20, s. 7

4 Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Strategi 2019-20, s. 5, 16, 19 og 25

5 Udviklingspolitisk og Humanitær Strategi "Verden 2030", s. 2

6 Udviklingspolitisk og Humanitær Strategi "Verden 2030", s. 4

*"Dermed bidrager civilsamfundsorganisationerne med deres rettighedsbaserede arbejde også til at fremme princippet om 'ikke at efterlade nogen'"*⁷ og i relation til inklusiv, bæredygtig vækst, der er det ene af strategiens fire strategiske pejlemærker.

Men selvom LNOB-løftet er reflekteret i "Verden 2030", sker det uden specificering af, hvem indsatserne skal rettes mod, og hvilke metoder der skal sikre implementering i praksis, fx "[...] *En verden i balance uden ekstrem fattigdom og i bæredygtig vækst og udvikling – økonomisk, socialt, miljømæssigt – hvor ingen er ladt tilbage.*"⁸ Anderledes forholder det sig med italesættelsen af "udsatte", hvor strategien går mere i dybden og pointerer, at *"Kvinder, unge piger og børn er særligt udsatte under katastrofer, konflikter og krig", og "Børn og unge udgør ca. halvdelen af de i alt 65 mio. mennesker, der aktuelt er fordrevet fra deres hjem, og er en særlig udsat gruppe med ret til beskyttelse"*.⁹

I forlængelse af strategien bliver spørgsmålet så, om et strategisk fokus på inklusion af de mest udsatte, marginaliserede og ekskluderede befolkningsgrupper implementeres på tværs af dansk udviklingssamarbejde og humanitære indsatser. Eksempelvis har FN dokumenteret, at hvad angår inklusion af mennesker med handicap, sker inklusion af marginaliserede og underrepræsenterede mennesker kun, hvis der opsættes målbare målsætninger, der kan dokumenteres med data og med inddragelse af repræsentative organisationer for disse befolkningsgrupper.¹⁰ Det underbygges af FN's tidligere special rapporteur på rettigheder for mennesker med handicap, Catalina Devandas-Aguilar, som fastslår i sin rapport fra juli 2020¹¹, at når marginaliserede grupper alene refereres til i generelle strategier og politikker, og som en del af en samlet gruppe af udsatte, er der stor risiko for, at deres rettigheder og behov ikke bliver tilgodeset, når udviklingssamarbejde og humanitære indsatser implementeres.

Det fremgår ikke af "Verden 2030" om sådanne målsætninger opsættes, om der indsamles data herom, eller om repræsentative organisationer for marginaliserede befolkningsgrupper systematisk bliver inddraget på tværs af dansk

udviklingsbistand og humanitære indsatser. Concord Europe pointerer i deres rapport AidWatch 2019¹², at mens Danmark netop har LNOB med i strategier og principper for udviklingsbistanden, så er der ikke identificeret kategorier for eller indsamlet disaggregerede data om marginaliserede befolkningsgrupper, ligesom Danmark heller ikke måler fremskridt eller outcomes på Leaving No One Behind.

LNOB REFLEKTERES KUN I DE NYESTE LANDEPOLITIKKER FOR DANMARKS UDVIKLINGSPOLITISKE PRIORITETSLANDE

11 af Danmarks landepolitikker for udviklingspolitiske prioritetslande er opdateret efter 2015, hvor Verdensmålenes løfte om LNOB trådte i kraft.¹³ Helt overordnet er LNOB kun i få tilfælde reflekteret i de 11 landepolitikker, og tendensen er, at det har taget et stykke tid fra, at "Verden 2030" blev vedtaget, til at LNOB begynder at blive reflekteret i landestrategierne. De landestrategier, der blev opdateret eller vedtaget i perioden 2015-2018, italesætter slet ikke LNOB, mens alle strategier opdateret efter 2018 italesætter løftet om LNOB, om end i forskellig grad.

Ud af de 11 landepolitikker nævner de nuværende landepolitikker for Afghanistan, Etiopien, Mali, Myanmar, Niger, Palæstina og Somalia ikke løftet om LNOB eksplicit. Tilfælles for alle syv landepolitikker er, at de er opdateret/vedtaget før 2019. Dog fokuserer særligt landepolitikkerne for Myanmar, Niger og i nogen grad Palæstina på at fremme udsatte og marginaliserede gruppers forhold. Landepolitikken for Myanmar nævner "fattige og marginaliserede" (grupper, kvinder, lokalsamfund etc.) fx 10 gange¹⁴ i modsætning til landepolitikkerne for Afghanistan, der slet ikke nævner "udsat", "marginaliseret" og/eller "sårbar" - om end "skrøbelig" (primært stat) bliver nævnt fem gange.¹⁵

De nuværende landepolitikker for Bangladesh, Burkina Faso, Kenya og Uganda nævner alle Verdensmålenes løfte om LNOB eksplicit. Tilfælles for de fire landepolitikker er, at de er opdateret i

7 Udviklingspolitisk og Humanitær Strategi "Verden 2030", s. 13

8 Udviklingspolitisk og Humanitær Strategi "Verden 2030", s. 1

9 Udviklingspolitisk og Humanitær Strategi "Verden 2030", s. 18, 19f.

10 UN [flagship report disability 2018](#)

11 [A/75/186 - E - A/75/186](#)

12 [Concord AidWatch 2019](#) s. 26

13 Dermed er landepolitikkerne for Bolivia (2013-2018), Ghana (2014-2018) og Tanzania (2014-2018) ikke med.

14 Danmarks bilaterale udviklingssamarbejde med Myanmar, s. 5, 9, 10, 12, 18, 19, 20, 27

15 Danmarks bilaterale udviklingssamarbejde med Afghanistan, s. 2, 4, 5

2018 og derefter (Burkina Faso og Kenya i 2021). I landepolitikkerne for Bangladesh, Uganda og Burkina Faso er LNOB-løftet nævnt blot én gang, mens det i Kenya-politikken bliver nævnt fire gange, herunder én gang i indledningen, som den eneste af Danmarks landepolitikker.

Således udfoldes og operationaliseres løftet også mest substantielt i landepolitikken for Kenya, der har *"særligt fokus på kvinder, unge mennesker og grupper i risiko for at blive ladt i stikken"*¹⁶ gennem en partnerskabsorienteret tilgang, da *"partnerskaber er vigtige, fordi de kan være med til at tiltrække investeringer og viden til brug for en udvikling, der sigter mod også at få de svageste med og ikke lade nogen i stikken."*¹⁷

Særligt ved strategien er også, at den, udover at italesætte udsatte og marginaliserede på overordnet plan, identificerer hvilke subgrupper, der er ladt mest tilbage:

*"Der er samtidig utilstrækkelig beskyttelse af rettigheder for personer, der lever med handicap og andre socialt udsatte grupper som f.eks. LGBT+- personer. Det er afgørende at fremme disse rettigheder." og "I de tørre og halv-tørre landområder, der dækker det meste af det nordlige Kenya, er fattigdomstallene helt oppe på 80 % for distrikter som f.eks. Turkana".*¹⁸

Gennemgående for hele landestrategien for Kenya er en italesættelse af at nå de grupper, der er "mest" og "særligt" marginaliserede, hvilket LNOB-løftet tilsigter. Det nævnes dog ikke eksplicit, at udsatte grupper skal nås som de første, hvilket efterlevelse af LNOB-løftet også indebærer.

I landepolitikken for Burkina Faso, der ligesom landepolitikken for Kenya løber fra 2021-2025, er der også et gennemgående fokus på at nå de grupper, der er mest udsatte – dette dog kun med henvisning til LNOB-løftet én enkelt gang på mere overordnet plan:

"Danmark har forpligtet sig til FN's princip om 'ikke at efterlade nogen' i ekstrem fattigdom og sårbarhed. Vi vil derfor være særligt

*opmærksomme på behovene blandt de mest sårbare grupper, herunder internt fordrevne og deres værtssamfund."*¹⁹

I strategien er et særligt fokus på unge, seksuel og reproduktiv sundhed og rettigheder (SRSR) og klima med en hyppig italesættelse af, at indsatserne skal nå de mest udsatte og sårbare dele af befolkningen. En mere substantiel specificering af, hvem de "sårbare dele af befolkningen" er, udestår, fx *"[...] vi [vil] anvende en række instrumenter for at støtte tilpasningen til klimaforandringerne og dermed hjælpe de mest sårbare dele af befolkningen", og "I løsningen af ulighedsproblemerne sigter initiativerne mod at forhindre forskelsbehandling og marginalisering af specifikke rettighedshavere,*

*særligt kvinder, unge og minoriteter. Desuden vil initiativerne hjælpe med at styrke sårbare grupper"*²⁰

Afgørende for den substantielle efterlevelse af LNOB i praksis er det dermed, at landestrategierne komplementeres af mere dybdegående analyser af, hvem de "sårbare grupper", der henvises til, er i den specifikke kontekst. Det skyldes dels, at kvinder og unge som grupper ikke per se kan siges at være marginaliserede eller udsatte, men snarere, at kvinder og alder er blandt flere markører, der bidrager til en større sandsynlighed for udsathed. Strategisk fokus på kvinder som gruppe er således snarere et fokus på at gøre op med kønsulighed, end det er et fokus på LNOB. Dilemmaet er nemlig, at de personer, der er mest marginaliserede, ofte ikke kan betegnes som en gruppering, men der er ofte flere aspekter, der alle sammen bidrager til og øger sandsynlighed for deres marginalisering. Derfor er kontekstnære analyser med fokus på intersektionalitet væsentlige. 'Minoriteter' er heller ikke en fyldestgørende specificering, da det at være en minoritet ikke i sig selv (men ofte i praksis) er udtryk for marginalisering. Fokus på "sårbare" er et klart udtryk for fokus på LNOB, om end det netop ikke er udspecificeret i landeprogrammet.

¹⁶ Danmarks bilaterale udviklingssamarbejde med Kenya 2021-2025, s. 18

¹⁷ Danmarks bilaterale udviklingssamarbejde med Kenya 2021-2025, s. 7

¹⁸ Danmarks bilaterale udviklingssamarbejde med Kenya 2021-2025, s. 10

¹⁹ Danmarks bilaterale udviklingssamarbejde med Burkina Faso 2021-2025, s. 12

²⁰ Danmarks bilaterale udviklingssamarbejde med Burkina Faso 2021-2025, s. 17

IMPLEMENTERING AF LEAVING NO ONE BEHIND I PRAKSIS

BURKINA FASO OG KENYA SOM CASES

Ud fra interviews med repræsentanter fra Udenrigsministeriet og de danske ambassader i Kenya og Burkina Faso, tegnes et mønster af, 1) at LNOB sjældent bliver brugt eksplicit i italesættelsen af initiativer, 2) at analysearbejde danner grundlag for indsatser rettet mod udsatte grupper, om end med varierende identificering af, hvem der er mest udsatte og 3) at det er svært at skalere og finansiere mindre projekter, hvilket udfordrer arbejdet med de mest udsatte og marginaliserede personer/grupper.

1. ITALESÆTTELSE

Interviewrespondenterne understreger, at LNOB er et væsentligt princip i den konkrete implementering af de bilaterale udviklingsprogrammer i både Burkina Faso og Kenya, om end det sjældent bliver italesat eksplicit i det daglige arbejde på ambassaderne og i mødet med partnere. Snarere eksisterer der en implicit formodning om, at LNOB automatisk efterleves gennem fx den menneskerettighedsbaserede tilgang samt fokus på fattigdomsreduktion, fredsopbygning og sårbare grupper. LNOB-terminologien bruges primært i dialogen med ministeriet og sættes i spil – dog ofte ubevidst – som en bagvedliggende linse, der skal sikre et gennemgående fokus på de mest udsatte grupper. Respondenterne fremhæver, at fokus på sårbare og marginaliserede grupper markerer et tydeligt skift i forhold til de tidligere landeprogrammer for Kenya og Burkina Faso, der primært fokuserede på fattigdomsbekæmpelse. Fattigdomsbekæmpelse er dog stadig et centralt fokusområde i begge strategiske rammeværker.

Det nævnes, at der ofte er tvivl om, hvad LNOB-konceptet præcis indebærer og betyder. Er det det samme som fattigdomsfokus? Er det "bare" at have fokus på sårbare, eller ligger der noget mere i det? I Kenya er ligestilling, fattigdom og sårbarhed fx tre grundlæggende kriterier, der lægges ned over aktiviteter, og respondenterne er usikre på, om der er aspekter af LNOB-løftet, der ikke er dækket med dette fokus.

Respondenterne pointerer, at LNOB dog falder meget naturligt ind under programarbejde og initiativer, der allerede er iværksat, men at de alle er i tvivl om, der foreligger en egentlig LNOB-analyse, der danner grundlag for ambassadernes indsatser og Udenrigsministeriets overordnede arbejde, herunder fx udvælgelsen af prioritetslande. Desuden fremgår det på tværs af ambassaderne og Udenrigsministeriets arbejde, at LNOB sjældent forsøges operationaliseret eller indgår som afgørende – eller påkrævet – element ved udarbejdelse af nye landeprogrammer og indsatser. Dette på trods af principperne i den menneskerettighedsbaserede tilgang som Danmark søger at implementere i al udviklingssamarbejde, inklusiv i den bilaterale bistand gennem ambassaderne, indeholder elementer, der ligger sig tæt op ad LNOB-løftet.

2. IDENTIFIKATION OG FOKUS PÅ AT NÅ DE MEST UDSATTE FØRST

Overordnet fremhæver respondenterne, at udarbejdelsen af nye strategiske rammeværk for Kenya og Burkina Faso bygger på flere års analysearbejde iværksat i samarbejde med regeringer og samarbejdspartnere. Samtidig oplever respondenterne et øget og dominerende fokus på udsatte og marginaliserede igennem årene, men de er i tvivl om, der er specifikt fokus på at nå de mest marginaliserede som de første igennem deres indsatser. Respondenterne er i tvivl om, der foreligger specifikke LNOB-analyser over, hvem de mest udsatte er – både på nationalt og tematisk niveau – og fremhæver alle, at der kan være store vanskeligheder forbundet med at nå de aller mest udsatte og marginaliserede, jf. pkt. 3 om skalerbarhed og finansiering.

Alle respondenter nævner den menneskerettighedsbaserede tilgang (HRBA) som et vigtigt redskab til at arbejde med LNOB-løftet. Desuden arbejder Kenya og Burkina Faso begge med udgangspunkt i Doing Development Differently-tilgangen, hvilket ifølge respondenterne bidrager til øget fokus på udsatte og marginaliserede grupper. I Kenya har dette bidraget med løbende læring og iværksat en dialog om, hvad Doing Development Differently egentlig betyder, og hvordan tilgangen operationaliseres i praksis. Det pointeres, at lignende dialog meget vel

kunne appliceres på LNOB-tilgangen.

KENYA

Ambassaden griber i praksis løftet om LNOB an ved at lave analysearbejde om fattigdom, og om hvordan de fattigste nås. Nogle analyser er igangsat af ambassaden, andre udføres af deres partnere. Ambassaden har ikke foretaget en egentlig analyse af hvilke grupper, der falder ind under LNOB i Kenya.

Kenya er karakteriseret ved stor geografisk forskellighed, og man kan reelt tale om "mange lande i ét land". Baseret på en geografisk prioritering fokuseres der derfor bl.a. på, hvordan de befolkningsgrupper, de gerne vil nå, adresseres. Desuden er der fokus på, hvordan man mere specifikt kan arbejde med individuelle grupper. Dette er dog ikke nemt. I implementeringen af landepolitikken lægges bl.a. vægt på civic education, hvor befolkningen lærer om deres rettigheder. Derudover støttes eksempelvis det niveau af sundhedsklinikker i hele Kenya, der modtager de fattigste og mest sårbare befolkningsgrupper.

Hvad angår fokus på ældre, er dette ikke et specifikt fokus for bistandssamarbejdet med Kenya, men det kan være en gruppe, som inkluderes som særligt sårbare i en række sammenhænge, herunder fx i forbindelse med særlig Covid-19-støtte i form af kontantoverførsler i Nairobis slumområder.

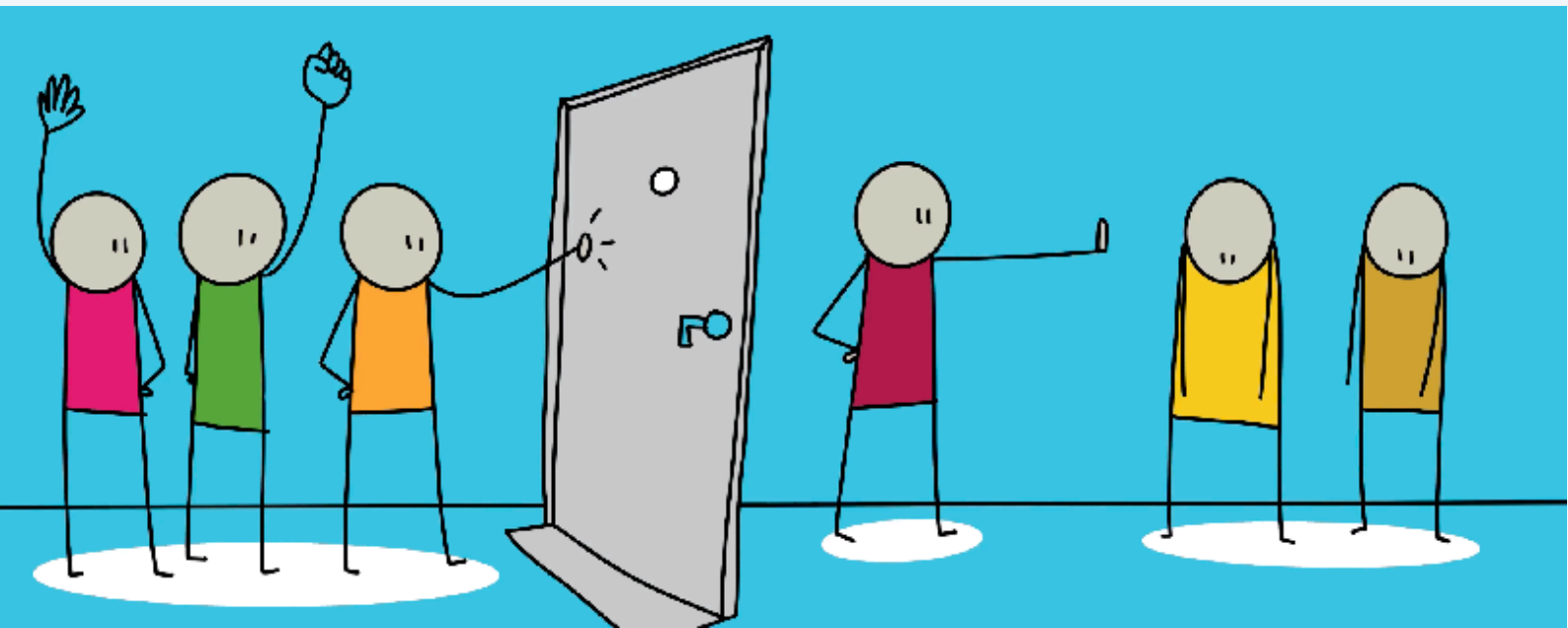
Interviewpersonerne fremhæver desuden, at de direkte forbindelser mellem sårbare befolkningsgrupper kan være svære at etablere; når der fx arbejdes med klima, arbejdes der også med kvinders vilkår og rettigheder, hvormed man

adresserer flere prioritetsområder. Man arbejder dog med bedre at forstå de kausale forbindelser mellem forskellige, og på overfladen, urelaterede områder.

BURKINA FASO

Det nye bilaterale udviklingsprogram er baseret på analyser lavet af ambassaden selv, myndigheder, FN og NGO-partnere og reflekter den udvikling præget af eskalerende usikkerhed og skrøbelighed, landet har gennemgået de seneste år (Burkina Faso befinder sig pt. på listen over de ti største eskalerende konflikter i verden). Det er uvist, om der foreligger en specifik LNOB-analyse af, hvem der er mest udsatte og marginaliserede i landet, og hvordan de kan nås som de første, og om hvorvidt den i så fald har informeret landeprogrammet. Det nævnes dog, at LNOB-princippet forventes reflekteret i implementeringen af flere projekter fremadrettet.

Landeprogrammet har et fokus på at nå marginaliserede grupper selv i de geografiske områder, der er sværest tilgængelige, blandt andet igennem samarbejde med NGO-partnere og igennem brugen af ny teknologi til at indhente informationer i sådanne områder såsom mobiltelefoner og droner, hvilket vidner om en forståelse af vigtigheden af at nå de mest udsatte hvor end, de befinder sig. I forhold til løbende at monitorere resultater afledt af programindsatserne, forventes en række læringsgrupper at blive etableret på tværs af projekterne. Én af de tre læringsgrupper vil eventuelt fokusere på unge, kvinder og kønsaspektet i det hele taget, hvor ambassaden løbende vil kunne følge udviklinger relateret til disse marginaliserede grupper.



3. SKALERBARHED OG FINANSIERING

Det påpeges, at indsatser, der adresserer de mest sårbare og marginaliserede grupper, ofte er svære at skalere op og derfor kan udgøre en udfordring for ambassader, der skal have mange midler i omløb. Én af de helt store udfordringer i arbejdet med sårbare grupper er ifølge respondenterne "at få volumen" nok i arbejdet. For selvom det ofte kræver en stor indsats at identificere de allermest sårbare og marginaliserede mennesker på husholdnings- og/eller individ-niveau, skal indsatsen derefter tilrettelægges mindre grupper af mennesker, hvilket gør det svært sætte større initiativer i gang.

I Kenya har der fx været udfordringer i forhold til at nå de allermest sårbare i Covid-19-indsatser. Derfor har man arbejdet med kontantoverførsler gennem partnere, som kan identificere disse grupper helt ned på landsby- og husholdningsniveau, herunder også fordi kontantoverførsler kan være forbundet med store risici ift. udnyttelse og i sig selv kan være katalysator for konflikt.

HVORFOR ER FOKUS PÅ LNOB VIGTIG?

Tilsammen tegner sig et billede af, at aktører, der arbejder inden for udvikling – herunder også civilsamfundet selv, har tendens til at antage, at man automatisk efterlever LNOB-løftet i sit udviklingsarbejde, samt at løftet efterleves ved fx at fokusere på kvinder og unge som gruppe. En aktiv italesættelse af og fokus på LNOB er ikke desto mindre vigtig for at øge fokus på at nå dem, der er længst væk fra en bæredygtig udvikling, som de første. Dette vil indebære, at man som udgangspunkt for sine indsatser bør lave (flere) analyser af, hvilke grupper der er mest udsatte i den respektive kontekst, både geografisk og inden for forskellige tematikker, og lade dette grundlag være styrende for Danmarks landepolitikker i et givet land. Frem for nu – hvor eksemplerne i denne analyse tyder på - at Danmark først og fremmest indretter sine indsatser på baggrund af tematiske fokusområder og inden for disse – i varierende grad – laver analyser af, hvem der er mest ladt i stikken. Dermed er der risiko for, at Danmark "overser" nogle af de mest udsatte, marginaliserede eller ekskluderede grupper i landet, da de meget

vel kan befinde sig inden for andre tematiske områder, end dem Danmark fokuserer på. Partnerskab og samarbejde med nationale Leave No One Behind-koalitioner vil i høj grad kunne bidrage med identificering af, hvem der er mest udsatte i en geografisk og tematisk kontekst, da flere koalitioner, bl.a. den kenyanske²¹, har lavet kontekstrelevante analyser af, hvem der er marginaliserede, hvilke barrierer de møder, samt hvilke løsninger de marginaliserede grupper selv foreslår. Således sikres også langt mere inddragelse af dem, det virkelig handler om.

Ydermere kan det tyske Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit's (GIZ) analyse af, hvordan der sikres bedre systematisk implementering af LNOB i (bl.a.) Burkina Faso²², bidrage med inspiration til, hvordan det politiske system i Danmark kan arbejde mere systematisk og analytisk med LNOB i partnerlande. Det er Globalt Fokus hensigt at uddybe ovenstående indsigter med et komparativt udsyn, herunder hvad vi kan lære af andre lande som fx Tyskland³ i en opfølgende analyse.

²¹ Kenyanske LNOB-koalition

²² https://www.poverty-inequality.com/wp-content/uploads/2019/10/QA_LNOB_engl_GIZ.pdf

KONKLUSION

Løftet om Leaving No One Behind (LNOB) er, bortset fra i den Udviklingspolitiske og Humanitære Strategi "Verden 2030", ikke omtalt i Danmarks globale strategier. Det giver indtryk af, at konsekvenserne af Danmarks internationale indsats for befolkningsgrupper, der er marginaliserede, særligt udsatte eller ladt i stikken ikke ses som relevant inden for andre områder end det udviklingspolitiske. Det er et problem, fordi der derved er risiko for, at fx dansk udenrigs-, handels- og klimapolitikker bidrager til, at befolkningsgrupper, der i forvejen er marginaliserede, kan blive det yderligere. "Verden 2030" nævner LNOB som ramme for dansk udviklingsbistand og humanitære indsatser²³, men helt overordnet er LNOB kun i få tilfælde reflekteret i Danmarks landepolitikker i udviklings Samarbejdet. Syv ud af 11 af Danmarks nuværende landepolitikker opdateret efter 2015 nævner ikke LNOB eksplicit. Tendensen er dog, at landestrategierne med tiden reflekterer LNOB.

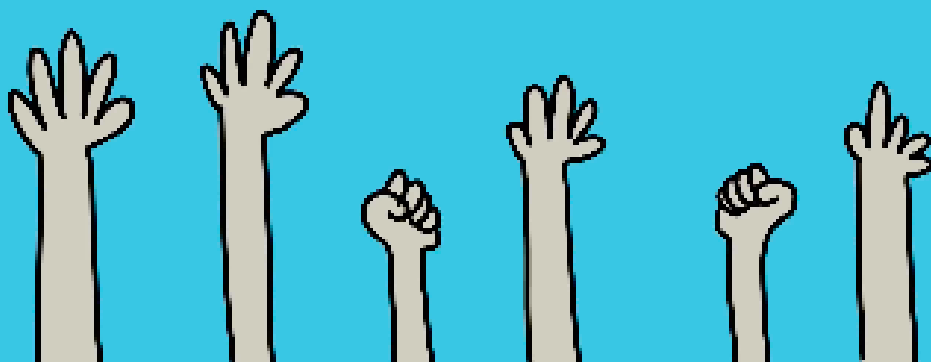
Alle landestrategier vedtaget i perioden 2015-2018, italesætter ikke LNOB, mens alle strategier opdateret efter 2018 italesætter løftet om LNOB, om end i forskellig grad.

²³ Udenrigsministeriet 2017, Udviklingspolitisk- og humanitær strategi "Verden 2030", s. 1, 2, 4

²⁴ Indsæt form for henvisning til interviews.

Det tyder på, at det sparsomme strategiske fokus på LNOB også afspejles på praksisniveau. Ud fra interviews med repræsentanter fra Udenrigsministeriet og danske ambassader tegnes et mønster af, at LNOB sjældent bruges eksplicit i italesættelsen af initiativer, specifikt forsøges operationaliseret eller indgår som afgørende – eller påkrævet – element ved udarbejdelse af nye landeprogrammer²⁴. Snarere eksisterer der en implicit formodning om, at LNOB automatisk efterleves i dansk udviklingsbistand gennem fx den menneskerettighedsbaserede tilgang samt fokus på fattigdomsreduktion, fredopbygning og sårbare grupper. Derudover påpeges det, at indsatser, der adresserer de mest sårbare og marginaliserede grupper, ofte er svære at skalere op og derfor kan udgøre en udfordring.

LEAVE NO ONE BEHIND



ANNEX

METODE

Analysen bygger på en screening af Danmarks globale strategier²⁵, herunder alle landepolitikker i Danmarks 12 prioritetslande i udviklingssamarbejdet²⁶, lanceret i perioden 2017-2021. Det primære formål med screeningen er at undersøge tilstedeværelsen af både den eksplicite italesættelse af løftet om "Leaving No One Behind"/"ingen må lades i stikken/tilbage" i strategierne såvel som det implicite fokus gennem italesættelse af sårbare og marginaliserede grupper. Screeningen har desuden givet overblik over, hvilke verdensmål, der prioriteres i strategierne samt den kvantitative tilstedeværelse af ordene "sårbar", "marginaliseret", "ekskluderet", "skrøbelig" og "udsat" i alle gradbøjninger af det respektive ord.

Med afsæt i screeningen af alle landepolitikker, er Kenya og Burkina Faso udvalgt som cases til komplementerende kvalitativ analyse med det formål at forstå, hvordan løftet om LNOB forplanter sig fra strategi- til praksisniveau. Udvælgelsen af de to lande baserer sig på 1) at begge landepolitikker netop er blevet opdateret, 2) at landepolitikken for Kenya umiddelbart integrerer LNOB bedst blandt alle landestrategier (best practice-eksempel) og 3) at de to landepolitikker repræsenterer hhv. et "klassisk udviklingseksempel" (Kenya) og et udvikling/humanitært/nexus-eksempel (Burkina Faso). Idealscenariet havde været ikke at begrænse udvælgelsen til to lande, for at opnå en højere grad af nuancering, herunder fx geografisk spredning.

Af ressourcemæssige hensyn har dette dog ikke været muligt, hvorfor kvalitative indsigter fra de gennemførte interviews med landespecialister ikke bør ses som repræsentative for alle lande, men derimod selvstændige eksempler/stikprøver, der giver indsigt i implementeringen af LNOB på praksis-niveau. Ikke desto mindre er flere erfaringer og anbefalinger tværgående og understøttes af et interview med en repræsentant fra Udenrigsministeriet, der bidrager til forståelse på mere overordnet plan.

Der er blevet gennemført tre semi-strukturerede interviews af ca. én times varighed med repræsentanter fra ambassaden i Kenya, Burkina Faso og Udenrigsministeriet. Interviewpersonerne er blevet stillet de samme tre spørgsmål; 1) I hvilken grad og hvordan synes du, at verdensmålenes løfte om Leaving No One Behind er en del af Danmarks indsats i (Kenya/Burkina Faso/UM)?, 2) Hvilke metoder bruger I på (ambassaden/i UM) til at gribe løftet an i praksis i jeres program og arbejde? og 3) Hvilke anbefalinger vil du foreslå til at øge opmærksomheden på Leaving No One Behind i (ambassadens/Udenrigsministeriets) arbejde? Interview-personerne udtaler sig pba. levede – individuelle – erfaringer, hvorfor deres udsagn ikke bør ses som udtryk for ambassadernes og Udenrigsministeriets officielle kommunikation.

²⁵ Udviklingspolitisk- og humanitær strategi "Verden 2030", Udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi, Handelspolitisk strategi.

²⁶ Afghanistan, Bangladesh, Burkina Faso, Etiopien, Ghana, Kenya, Mali, Myanmar, Niger, Palæstina, Somalia, Tanzania og Uganda.

GLOBALT FOKUS

Folkelige organisationers udviklingssamarbejde



Udgivet af Globalt Fokus i april 2021
Illustration: Mia Pallisgaard

Globalt Fokus er en samlende platform for danske foreninger og folkelige organisationer engageret i internationale udviklings-, miljø- og humanitære aktiviteter.