



**DANISH INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES**

STRANDGADE 56 • 1401 COPENHAGEN K • DENMARK

TEL +45 32 69 87 87 • [diis@diis.dk](mailto:diis@diis.dk) • [www.diis.dk](http://www.diis.dk)

**HJÆLPER DANMARK AFRIKAS FATTIGSTE?  
– ET KRITISK PERSPEKTIV  
PÅ DANMARKS AFRIKAPOLITIK**

Stig Jensen

*DIIS Working Paper no 2005/14*

© Copenhagen 2005

Danish Institute for International Studies, DIIS

Strandgade 56, DK-1401 Copenhagen, Denmark

Ph: +45 32 69 87 87

Fax: +45 32 69 87 00

E-mails: [diis@diis.dk](mailto:diis@diis.dk)

Web: [www.diis.dk](http://www.diis.dk)

Cover Design: Carsten Schiøler

Printed in Denmark by Vesterkopi as

ISBN: 87-7605-096-3

Price: DKK 25.00 (VAT included)

DIIS publications can be downloaded

free of charge from [www.diis.dk](http://www.diis.dk)

Stig Jensen, ekstern lektor, Københavns universitet, Center for Afrikastudier

# Indholdsfortegnelse

Abstract .....	2
Indledning .....	3
Afrikapolitikken en succes .....	4
Processen i Danmark .....	4
Internationale perspektiver .....	6
Stolt som dansker! .....	7
Et kritisk perspektiv på Afrikapolitikken.....	8
Fattigdomsorientering, der blev til nedsivning.....	8
Partnerskab med Afrika? .....	10
En alternativ Afrika-analyse .....	13
Landbrug for de fattige.....	15
Værdifulde mineraler skaber fattigdom.....	17
Beskyttelse af biodiversitet fremmer fattigdommen.....	18
Turistindtægter til de fattige .....	20
Konklusion og perspektivering.....	22
Flere og ikke færre resurser til miljøet.....	25
Litteratur.....	25

## Abstract

Regeringens Afrikapolitik har fået mange roser og er blevet udråbt som en succes, næsten før den blev offentliggjort. Artiklen bidrager til forståelsen af, hvorfor Afrikapolitikken betragtes som en succes, selvom det er tvivlsomt om den hjælper Afrikas fattigste. Derudover præsenteres konkrete initiativer, hvor målsætningen er støtte til udvikling for kontinentets fattigste. Fokus i de konkrete fattigdomsreducerende initiativer er etablering af mekanismer, hvorved de fattigste kan profitere af kontinentets enorme naturrigdomme. Artikkens konklusion er, at regeringens Afrikapolitik næppe bliver et gennembrud for fattigdomsbekæmpelsen i Afrika. Der efterlyses nytænkning, der i højere grad tager udgangspunkt i Afrikas muligheder end begrænsninger samt at Danmark målretter indsatsen så den støtter Afrikas fattigste.

## Indledning

Danmark har for første gang nogensinde fået en Afrikapolitik<sup>1</sup>. Den har fået mange roser og en enestående opbakning fra den danske resursebase. Denne udbredte konsensus er tankevækkende og har inspireret til at kigge nærmere på Afrikapolitikken. Artiklen har fire hovedafsnit, hvor følgende spørgsmål søges besvaret: Hvorfor Afrikapolitikken betragtes som en succes; hvorfor Afrikapolitikken næppe hjælper Afrikas fattigste; hvordan Afrikas fattige kunne få (mere) gavn af deres værdifulde naturgrundlag samt en konklusion med perspektivering.

Indledningsvis redegøres for, hvorfor Afrikapolitikken opfattes som en succes, næsten før den blev offentliggjort. I det andet afsnit fokuseres der på partnerskab og fattigdomsreduktion, fordi det er centrale elementer i Afrikapolitikken, som det kan ses af følgende:

“Ifølge den danske regerings prioriteringer er udgangspunktet for den danske Afrikapolitik udviklingsplaner opstillet af de afrikanske lande selv. Inden for den overordnede målsætning om fattigdomsreduktion ... (min oversættelse).” (Udenrigsministeriet 2004, 9).

Hvor et af elementerne er en problematisering af Afrikapolitikkenes fattigdomsorientering og partnerskabet med Afrika. Det er min påstand, at den eksplicite fattigdomsorientering i dansk bistandspolitik er blevet erstattet af nedsivningsteorien. Hvor det er forestillingen i Afrikapolitikken, at økonomisk vækst per automatik virker fattigdomsreducerende for de fattigste. Med hensyn til partnerskabstanken i Afrikapolitikken er det min påstand, at Afrikapolitikken ikke er i overensstemmelse med centrale elementer i Partnerskab 2000 og må betegnes som baseret på et asymmetrisk partnerskab.

<sup>1</sup> I denne artikel er udgangspunktet for behandlingen af Danmarks Afrikapolitik to dokumenter, Afrika-analysen: *Africa in 21st Century – An analytical overview* (Udenrigsministeriet 2004) og *Afrika – udvikling og sikkerhed – Regeringens prioriteringer for Danmarks samarbejde med Afrika 2005-2009* (Udenrigsministeriet 2005). Der henvises primært til Udenrigsministeriet (2004), da det er det mest omfattende dokument.

I det tredje afsnit er omdrejningspunktet en alternativ fattigdomsorienteret indsats med udgangspunkt i Afrikas fattigste, hvor målsætningen er at bidrage konstruktivt med elementer til forbedringen af levevilkårene for Afrikas fattigste. Udgangspunktet er en fokusering på paradokset, at Afrika er rigt på værdifuld natur, samtidig med at afrikanerne er fattige. Der opstilles i afsnittet konkrete forslag til, hvorledes Afrika og især de fattigste, i fremtiden ville kunne få mere "glæde" af deres værdifulde naturressurser.

Artiklen afsluttes med en konklusion og perspektivering, hvor det bl.a. konstateres at Danmark med Afrikapolitikken tilslutter sig gårsdagens bistandspolitiske dagsorden, der indtil videre ikke har reduceret fattigdommen i Afrika. Hvorfor skulle mere af det samme hjælpe Afrikas fattige? Der argumenteres for et forøget fokus på de fattige og specifikt på relationerne mellem miljø og fattigdom samt behovet for internationale aftaler, der sikrer allokering af økonomiske ressourcer til Afrikas fattigste i forbindelse med såvel udnyttelse som beskyttelse af kontinentets værdifulde naturressurser.

## Afrikapolitikken en succes

Allerede nu, få måneder efter Afrikapolitikken blev offentliggjort, vil regeringen og embedsværket i Udenrigsministeriet kunne blive enige om, at Afrikapolitikken er en succes. En succes forstået både som et værdifuldt instrument i bistandspolitikken, konkret i forhold til Afrika, og som et vigtigt bidrag til den danske udenrigspolitiske indsats. Opfattelsen af Afrikapolitikken som en succes skal hermed forstås i en realpolitisk dansk kontekst. I det følgende redegøres der for det første for forløbet, og der argumenteres for, at Afrikapolitikken er en realpolitisk succes. For det andet præsenteres den danske selvopfattelse af Danmarks bistandspolitiske indsats set med Afrikapolitikkens optik.

Det er svært at finde nogen, som er kritiske over for Danmarks nye Afrikapolitik. Det er i sig selv en succes for såvel regeringen som fagministeriet. I denne sammenhæng bruges Udenrigsministeriet som en fællesbetegnelse, der også rummer Udviklingsministeriet. I gennemgangen af Afrikapolitikkens succes belyses såvel den hjemlige dimension som Danmark i det internationale samfund.

### PROCESSEN I DANMARK

Hvad angår processen i Danmark, har Udenrigsministeriet gennem længere tid arbejdet med Afrikapolitikken og primært med Afrika-analyседokumentet. Udviklingen af Afrika-analysen er

foregået i et samspil med resursebasen, både den interne i form af indspil fra Udenrigsministeriets forskellige afdelinger og de danske ambassader i Afrika. Eksternt har dialogen primært været med danske forskere, konsulenter og andre i Danmark med ekspertise i afrikanske forhold.

Udenrigsministeriet offentliggjorde i oktober 2004 den første draft-udgave af Afrika-analysen. Samtidig blev der efterlyst kommentarer til analysen, herunder oprettet en webside på Udenrigsministeriets hjemmeside: (<http://www.um.dk/da/menu/Udenrigspolitik/LandeOgRegioner/Afrika/AfrikaPolitik/BemaerkningerTilAfrika-analysen/>). På websiden kunne bemærkninger indsendes og læses. Afrika-analysen blev kommenteret af forskellige aktører fra det danske ulandsmiljø. En gennemlæsning af bemærkningerne viser, at der i resursebasen er udbredt tilfredshed med analysen. Et fællestræk hos flere af dem som har kommenteret analysen synes at være, at de ofte indledningsvis roser analysen for derefter at fremhæve delområder, som er utilstrækkeligt og i nogle tilfælde utilfredsstillende behandlet. Der synes i vid udstrækning at være et sammenfald mellem organisationernes eget interessefelt og de områder, som de påpeger som værende mindre optimalt behandlet i analysen. En grundig analyse af netop denne problemstilling kunne være spændende, men ligger uden for denne artikels rammer.

I december 2004 blev den reviderede version af analysen offentliggjort. En sammenligning med dokumentet fra oktober 2004 afslører marginale ændringer, bortset fra sproglige rettelser og enkelte mindre afsnit, der enten er nye eller fjernet. Altså har input fra resursebasen kun betydet marginale ændringer. Det kan kun opfattes som en succes for Udenrigsministeriet.

Det næste skridt i processen var udsendelsen af selve Afrikapolitik-dokumentet med konkretiseringen af den danske Afrikainsats, herunder handlingsorienterede prioriteringer for den danske Afrikainsats for perioden 2005-2009. Afrikapolitikken blev udgivet i forbindelse med en offentlig høring, der blev afholdt den 10. december 2004. På den offentlige høring var både Udenrigsminister Per Stig Møller og daværende Udviklingsminister Bertel Haarder til stede. Høringen var meget velbesøgt, selvom den var blevet lagt på en af de store julefrokost-fredage. Bortset fra enkelte kritiske bemærkninger, så var indtrykket fra høringen, en opbakning til Afrikapolitikken. Den store publikumsinteresse og den meget begrænsede kritik bekræfter billedet af Afrikapolitikken som en succes.

I den oprindelig plan for Afrikapolitikken skulle der være en folketingsdebat om Afrikapolitikken i begyndelsen af 2005, men den blev udskudt på grund af udskrivningen af folketingsvalg. På nuværende tidspunkt er det vanskeligt at spå om, hvorledes den kommende

folketingsdebat om Afrikapolitikken vil blive. Alligevel er det svært at forestille sig de store sværdslag, bl.a. fordi politikerne allerede har haft mulighed for at læse både Afrika-analysen og -politikken. Indtil videre har der kun i meget begrænset omfang været bemærkninger fra Christiansborg-politikerne, bortset fra Jeppe Kofoed, Socialdemokratiets udenrigspolitiske ordfører, der i folketinget har stillet spørgsmål til udviklingsminister Bertel Haarder om udviklingen i bistanden til Afrika (se: <http://www.folketinget.dk/Samling/20041/spoergsmaal/S376/svar/endeligt/20041102/>). Efterfølgende har Jeppe Kofoed været i medierne med en kritik af regeringen, fordi der ikke var afsat ekstra midler i forbindelse med Afrikapolitikken. Artiklen vil primært forholde sig til det indholdsmæssige i Afrikapolitikken og kun i begrænset omfang behandle aspekter omkring Danmarks bi- og multilaterale økonomiske overførsler til Afrika.

Der er næppe tvivl om, at den kommende folketingsdebat primært vil fokusere på størrelsen af bistanden til Afrika i lyset af den nye Afrikapolitik. I forhold til substansen i selve Afrikapolitikken vil der næppe være de store konflikter. Vurderingen er bl.a. baseret på den måde, hvorpå Afrikapolitikken er formuleret. Det er eksempelvis vanskeligt at blive uenige om, "at fattigdommen i Afrika skal reduceres, at erhvervsudviklingen i Afrika skal fremmes, at fred og stabilitet er en forudsætning for udvikling i Afrika" m.v. Derfor kan det forventes, at såvel regeringen som embedsværket, også i den politiske debat i Folketinget, får en succesoplevelse.

## INTERNATIONALE PERSPEKTIVER

På den internationale scene har Afrikapolitikken måske allerede været betydningsfuld for Danmark. For det første har udsigten til en Afrikapolitik muligvis været en medvirkende årsag til at sikre Danmark en plads i FN's Sikkerhedsråd fra 2005<sup>2</sup>. Med udsigten til en dansk Afrikapolitik og løftet om at sætte Afrika på dagsordenen i Sikkerhedsrådet, har en række afrikanske lande utvivlsomt støttet Danmarks kandidatur. Hvor stor betydning udsigten til en dansk Afrikapolitik har haft, er det vanskeligt at vurdere, for Danmark har traditionelt haft en del goodwill i Afrika, men det har næppe skadet Danmarks muligheder for den plads i Sikkerhedsrådet, som nu er en realitet.

<sup>2</sup> Der kan også være andre muligheder, eksempelvis kunne processen omkring Afrikapolitikken have været iværksat for at samordne Afrika-indsatsen. Det kunne også være et led i en plan om at Danmark kunne lave et bedre arbejde i Sikkerhedsrådet, inden for Danmarks vigtigste internationale satsningsområder.



I forbindelse med pladsen i Sikkerhedsrådet kan Afrikapolitikken muligvis bidrage til at skærpe den danske profil internationalt og dermed blive et vigtigt udenrigspolitisk redskab. FN vil i løbet af 2005 gøre status over 2015-Målene. Det synes overvejende sandsynligt, at opfyldelsen af 2015-Målet om en halvering af fattigdommen er særligt problematisk for Afrika. På den baggrund er et meget sandsynligt scenarium, at FN vil opfordre til iværksættelse af en forøget og målrettet indsats med fattigdomsreducerende aktiviteter i Afrika. Danmark vil kunne blive dagsordensættende internationalt i indsatsen for at støtte Afrikas udvikling mod opfyldelsen af 2015-Målene, da Danmark med Afrikapolitikken vil kunne bidrage med både en analyse og en handlingsorienteret politik. Pladsen i Sikkerhedsrådet vil kunne anvendes, således at Danmark kan spille en aktiv udenrigspolitisk rolle.

## **STOLT SOM DANSKER!**

Afrikapolitikens dokumenter er, som det er kendetegnet for Udenrigsministeriets publikationer, utroligt velskrevne. Dokumenterne rummer mange interessante og relevante problemstillinger. Det ville være muligt at skrive en hel artikel, hvor Afrikapolitikens positive sider bliver fremhævet, men det er ikke målsætningen. Efter gennemlæsning af Afrikapolitikens dokumenter er man lidt stolt som dansker, for Danmark præsenteres som et forgangland, hvor indtrykket er, at vi danskere har gjort meget for Afrika og også vil gøre det i fremtiden. Her kan nævnes:

- at Danmark har stor erfaring fra Afrika, og hvis vi kommer i Sikkerhedsrådet, så vil Afrika blive sat på dagsordenen (Udenrigsministeriet 2004, 8)
- at Danmark sammen med de andre nordiske lande har påvirket Verdensbanken, så den har fået en stærkere fokusering på sociale aspekter og fattigdomsreduktion (Udenrigsministeriet 2004, 15 og igen side 17)
- at kendetegnende for Danmarks programsamarbejdslande i Afrika er, at de ud fra en afrikansk målestok er relativt gode set i forhold til sund sektorpolitik, har en mere eller mindre holistisk fattigdomsorientering, og at de er i en proces mod en stabil økonomisk og politisk udvikling (Udenrigsministeriet 2004, 17)
- at Danmark har en række komparative fordele i dialogen om governance og demokrati. Det gælder i forhold til partnerlande, det internationale samfund og blandt donorerne. Det skyldes vores konsistente og kvalificerede indsats på området (Udenrigsministeriet 2004, 63)

Den eneste åbenlyse mangel i Danmark synes at være en brugbar dansk baseret udviklingsforskning, hvilket kan aflæses i Afrikapolitikens referencer. De meget få henvisninger til dansk forskning er tankevækkende. Om det skyldes mangler i den danske resursebase eller Udenrigsministeriets manglende evne til at anvende dansk forskning, ligger uden for denne artikels rammer.

Opsummerende kan det konstateres, at Afrikapolitikken, næsten inden den er offentliggjort, er blevet en succes for Danmark både hjemme og ude. Derudover giver Afrikapolitikken indtryk af at Danmark har verdensklasse på udviklingsbistandsområdet.

## Et kritisk perspektiv på Afrikapolitikken

I det foregående afsnit blev fremhævet, hvorfor Afrikapolitikken er en succes. Fokus i dette afsnit er et kritisk perspektiv på det indholdsmæssige i Afrikapolitikken. Der er en række elementer som kunne kritiseres bl.a. den manglende systematiske erfaringsopsamling, de uklare målsætninger, en række større og mindre fejl, den uhensigtsmæssige vægtning af problemstillinger set fra et fattigdomsreducerende perspektiv m.v. Det er fravalgt af pladsmæssige årsager. Derimod sættes der fokus på to elementer i Afrikapolitikken: dens fattigdomsreducerende effekt og partnerskabsbegrebet. Disse belyses i et kritisk perspektiv.

### FATTIGDOMSORIENTERING, DER BLEV TIL NEDSIVNING

Hovedhjørnestenen i dansk bistand har været og, skal man tro Afrikapolitikken (se Udenrigsministeriet 2004, 9), er stadig fattigdomsorientering. I det følgende fokuseres på to centrale aspekter: for det første Afrikapolitikken forestillinger om fattigdomsorientering og for det andet problematiseringen af relationerne mellem økonomisk vækst og fattigdomsreduktion<sup>3</sup>.

Fattigdomsorientering er et centralt element i dansk bistandspolitik, derfor er det bemærkelsesværdigt, at Afrikapolitikken kun i begrænset omfang forholder sig eksplicit til Afrikas fattige. Den gennemgående forestilling i Afrikapolitikken er koblingen mellem økonomisk vækst og fattigdomsreduktion (se f.eks. Udenrigsministeriet 2004, 2 &

<sup>3</sup> Har fravalgt at gå ind i en ellers spændende og meget vigtig diskussion omkring økonomisk vækst, ulighed og fattigdom. En problemstilling som belyses ganske glimrende i Robert H. Wade (2004).

Udenrigsministeriet 2004, 20). Altså et indirekte fokus på fattigdom baseret på forestillingen fra nedsivningsteorien. Afrikapolitikken kan ses som det endelige opgør med det Knud Vilby (1998) kalder Danidas dilemma mellem fattigdomsorientering eller nedsivningsteori. Regeringen har med Afrikapolitikken implicit valgt nedsivningsteorien. Afrikapolitikken satsning på nedsivningsteorien kan ikke opfattes som et paradigmatisk skift i dansk bistandspolitik, men den ligger fint i tråd med regeringens prioriteringer for dansk udviklingsbistand for 2004-2008, som de står at læse i "En verden til forskel" (Udenrigsministeriet 2003). Fokus i dansk bistandspolitik er dermed bragt i overensstemmelse med den såkaldte Washington-konsensus (for en uddybning, herunder en oversigt over de centrale elementer i Washington-konsensus se John Williamson 1990), med dens grundlæggende (neo)liberalistiske ideologi og blinde tiltro til markedets evne til effektiv allokering.

Økonomisk vækst er godt for de fattige, det er et faktum ifølge Afrikapolitikken (Udenrigsministeriet 2004, 20). Der er næppe tvivl om at økonomisk vækst er godt for de fattige, men om økonomisk vækst per automatik er fattigdomsreducerende er straks mere tvivlsomt. Her er det relevant at inddrage såvel teorien som praktiske erfaringer fra Afrika. Inden for økonomisk teori er der ikke enighed, men et kritisk bidrag kan hentes i den klassiske Kuznets-hypotese, hvor det hævdes, at uligheden vokser under de tidlige stadier af økonomisk vækst (for mere om disse sammenhænge se Kuznets 1955). Herfra kan udledes, at økonomisk vækst ikke automatisk gavner de fattige. Til belysning af de praktiske erfaringer med sammenhængen mellem økonomisk vækst og fattigdomsreduktion i en Afrika kontekst er valgt Zimbabwe. Når Zimbabwe er relevant, skyldes det flere forhold, bl.a. at Zimbabwe efter selvstændigheden i 1980 og frem til den såkaldte Zimbabwe-krise (for mere om Zimbabwe-krisen se Hammar, Raftopoulos, Jensen 2003) fulgte en eksportorienteret og vækstøkonomisk udviklingsstrategi, der på det økonomiske område i vid udstrækning fulgte de forskrifter, der ligger i den danske Afrikapolitik. Hvordan det konkret gik i Zimbabwe, i den nævnte periode, har UNDP (1998) på baggrund af et omfattende analysemateriale dokumenteret:

- at Zimbabwe er et af verdens mest ulige samfund (UNDP 1998, 12),
- at 61% af husstandene blev betegnet som fattige og 45% som meget fattige (UNDP 1998, 13).

To interessante forhold kan udledes fra Zimbabwe-casen: for det første at økonomisk vækst ikke for alvor har virket fattigdomsreducerende, og at der ingen tegn er på omfordeling fra rige til fattige, snarere tværtimod (UNDP 1998). Det sidste er især interessant, fordi Zimbabwes regerings eksplicitte målsætning var vækst med omfordeling (for mere se f.eks.

Jensen 2003, 123). Det ovenstående skal ikke læses som en kritik af økonomisk vækst, men som en problematisering af forestillingen om, at økonomisk vækst per automatik virker fattigdomsreducerende i en afrikansk kontekst.

Opsummerende kan det konstateres at fattigdomsorientering er blevet en nedsivningsteori, og at der ikke automatisk er nedsivning til de fattige ved økonomisk vækst.

## **PARTNERSKAB MED AFRIKA?**

Partnerskab er i lighed med fattigdomsorientering et af de centrale elementer i dansk bistandspolitik. Udenrigsministeriet har udarbejdet en såkaldt Partnerskab 2000 (se: <http://www.um.dk/da/menu/Udviklingspolitik/PolitikOgStrategier/Partnerskab2000/>). I Partnerskab 2000 er fastlagt de overordnede målsætninger for dansk bistandspolitik på baggrund af Lov om internationalt udviklingssamarbejde (se: <http://www.um.dk/da/menu/Udviklingspolitik/OmDanida/Lovgrundlag/>). Der vil i det følgende blive argumenteret for, at Afrikapolitikken ikke er i overensstemmelse med Partnerskab 2000, hvor der bl.a. står: Udgangspunktet for partnerskabet er udviklingslandenes egne udviklingsstrategier. Fokus i behandlingen lægges for det første på en belysning af dialogen med Afrika i forbindelse med Afrikapolitikken, for det andet på Afrikapolitikkenes forestillinger om partneren – Afrika.

Dialogen med Afrika og afrikanerne i forbindelse med Afrikapolitikken er ikke ekspliciteret i Afrikapolitikkenes dokumenter. Derudover er det vanskeligt at finde referencer til publikationer enten fra Afrika eller skrevet af afrikanere. Så umiddelbart har der ingen direkte dialog været med Afrika og afrikanerne i forbindelse med Afrikapolitikken. Set fra et partnerskabs-perspektiv er partneren snarere Bretton Woods-institutionerne. Der er talrige henvisninger i Afrikapolitikken til publikationer udgivet af eller skrevet af folk fra Bretton Woods-institutionerne. Det ligger i naturlig forlængelse af Afrikapolitikkenes anknævnelse til forestillingerne i Washington-konsensus og endvidere til det faktum, at Verdensbanken er blevet en helt central aktør ikke kun i forbindelse med økonomiske overførelser til ulandene, men også som vidensbank vedrørende ulandsrelaterede forhold.

I et partnerskabsperspektiv er det tankevækkende, hvorledes NEPAD (The New Partnership for Africa's Development), der er de afrikanske stats- og regeringslederes udviklingsplan, behandles i Afrikapolitikken. NEPAD nævnes første gang i Afrika-analysen på side 30 og så igen på side 61 (Udenrigsministeriet 2004). Hverken omfanget af henvisninger til NEPAD eller placeringen af henvisningerne kan tolkes som om NEPAD og dermed de afrikanske stats- og regeringslederes synspunkter tillægges central betydning. Det er overraskende, for det

første fordi der i regeringens prioriteringer for dansk udviklingsbistand for 2004-2008 står følgende om NEPAD: "Det såkaldte NEPAD-initiativ – er et lovende eksempel på, at de afrikanske lande har indset nødvendigheden af at tage ansvar for deres egen udvikling" (Udenrigsministeriet 2003, 4). I øvrigt et synspunkt der bliver delt af EU og donorsamfundet generelt (for uddybning se f.eks. Gorm Rye Olsen 2003).

En anden interessant dimension er måden hvorpå Afrikapolitikken behandler NEPAD. NEPAD omtales primært i forbindelse med den såkaldte "peer review-mekanisme", hvor det fremhæves, at der er opstået usikkerhed om de afrikanske lederes villighed til at lægge politisk pres på de afrikanske ledere der ikke frivilligt tilslutter sig "peer review-mekanismen" (Udenrigsministeriet 2004, 61). Det kan opfattes som om Afrikapolitikken anvender NEPAD til at lægge pres på de afrikanske ledere til at handle i forhold til egne retningslinier. Hvorvidt denne anvendelse af NEPAD opfattes positivt af partnerne (de afrikanske stats- og regeringsledere) og dermed er i overensstemmelse med partnerskabets ånd kan diskuteres, især set i lyset af at ingen siddende afrikansk leder endnu har kritiseret andre siddende afrikanske ledere. Den panafrikanske ånd synes stadig at være altdominerende på kontinentet.

For det tredje kan det undre at Afrikapolitikken, set i relation til en fattigdomsorienteret indsats i Afrika, ikke forholder sig til NEPADs specifikke målsætning om en årlig vækst i BNP på 7% over de næste 15 år (NEPAD 2001). Forestillingen i NEPAD (2001) er at det internationale donorsamfund gennem øgede investeringer og bistand spiller en helt central rolle i realiseringen.

For det fjerde er den sporadiske anvendelse af NEPAD i Afrikapolitikken tankevækkende, fordi der indholdsmæssigt i vid udstrækning er overensstemmelse mellem de to dokumenter. Derfor ville det set i et partnerskabsperspektiv være indlysende at bygge på de fælles opfattelser af såvel problemkomplekser som løsningsforslag, gennem løbende henvisninger til NEPAD.

I Afrikapolitikken forestillinger om Afrika er det primært to problemstillinger der vil blive belyst. De kunne kaldes homogeniseringen af Afrika og Afrikapolitikken afrikasyn samt implikationerne af disse. Når Danmark laver en politik for et helt kontinent, Afrika, så er det fordi det er meningsfuldt. En politik for hele Afrika er på den anden side ikke uproblematisk, fordi det betyder generaliseringer om et helt kontinent. I Afrikapolitikken er der talrige eksempler på nuanceringer, hvor der fremhæves eksempler på nationale og regionale forskelle, men ikke desto mindre er hovedindtrykket en homogenisering af Afrika. Dermed forsvinder den utrolige heterogenitet, som er min opfattelse af Afrika, bl.a. gennem felterfaringer fra 20

afrikanske lande, hvor forskelligheden ikke kun er stor imellem de afrikanske nationer, men også inden for de enkelte lande. En forskellighed, hvor mangfoldige natur- og samfundsmæssige forhold med- og modspiller. Disse forskelligheder fordrer udviklingsstrategier, der er tilpasset de specifikke forhold, hvilket i øvrigt er i overensstemmelse med Partnerskab 2000.

Det er ikke indtrykket fra Afrikapolitikken, som har en udviklingsmodel, der er baseret på politisk og økonomisk liberalisering, som alle skal gennemføre for at få succes. Svaret på hvad der virker i en afrikanske sammenhæng er næppe, som det synes at være forestillingen i Afrikapolitikken, en model som alle afrikanske lande skal tilpasse sig, men derimod udviklingsmodeller der tilpasser sig til specifikke lande og til de mennesker der lever der – igen i overensstemmelse med Partnerskab 2000.

Det Afrikasyn som dominerer Afrikapolitikken er baseret på en grundlæggende forestilling om behovet for ændringer både af relationerne mellem Afrika og det vestlige donorsamfund og især internt i Afrika. I forhold til Afrikas relationer til EU står der i Afrikapolitikken, at et partnerskab mellem EU og Afrika bl.a. går ud på, at Afrika skal løse egne konflikter (Udenrigsministeriet 2004, 42). Det er i overensstemmelse med det såkaldte subsidiaritetsprincip, hvor problemer skal løses på lavest mulige niveau (for mere se Bjørn Møller 2003, 65-68). I praksis vil det ifølge seniorforsker Bjørn Møller (2003, 68) betyde: "... at Afrika fremover stort set må klare sig selv, og at det bedste, de afrikanske stater kan håbe på, er en vis assistance fra vesten, f.eks. i form af træningsfaciliteter samt en vis økonomisk kompensation." Kan Afrika løfte opgaven med at løse langvarige borgerkrige i eksempelvis Sudan og D. R. Congo, hvor der ud over forskellige lokale interesser også er internationale interesser bl.a. i udnyttelse af værdifulde naturressurser som olie og mineraler? I besvarelsen af dette sørgsmål vil det være relevant at inddrage Afrikapolitikken information om, at det samlede BNP for de afrikanske lande syd for Sahara ikke er meget højere end Belgiens BNP (Udenrigsministeriet 2004, 12). At Afrika skal spille en rolle i forbindelse med konfliktløsning i Afrika synes indlysende, men om de økonomisk svage afrikanske lande (næsten) alene vil være i stand til at løse internationaliserede konflikter er tvivlsomt. Vil det være i overensstemmelse med partnerkabets ånd?

Afrikapolitikken syn på Afrikas interne forhold er, at forandringer i Afrika er nødvendige og at Danmark vil støtte de lande, hvor viljen til forandring er til stede (Udenrigsministeriet 2005, 15). Samtidig fremhæves det i Afrikapolitikken at interne forhold, især strukturelle og kulturelle faktorer i Afrika, ses som forhindringer for vækst (se f.eks. Udenrigsministeriet 2004, 36). Afrikapolitikken fokuserer altså på interne forhold som Afrikas primære problem og ser løsningen i Afrikas evne til at tilpasse sig eksterne forhold, for eksempel gennem

integration i globaliseringsprocessen. På den baggrund kan Afrikapolitikken kategoriseres som baseret på en klassisk moderniseringsteoretisk tilgang (for uddybning se f.eks. Martinussen 1994, 205 ff.), suppleret med en ekspliciteret (Udenrigsministeriet 2004, 50) neo-partrimonalistisk kulturforståelsesramme for Afrika og samfundsmæssige dynamikker på kontinentet (for mere om denne tilgang se f.eks. Chabal & Daloz 1999).

Samlet kan det konstateres, at Afrikapolitikens opfattelse af Afrika og Afrikas succesmuligheder er baseret på en forestilling om "gør som os, hvis I (Afrika) skal ha' succes" og dermed et asymmetrisk partnerskab, hvor "vi" er dygtige, og Afrika skal lære og herunder tilpasse sig retningslinier opsat af "os". Afrikapolitikens partnerskabsopfattelse harmonerer dårligt med retningslinierne i Partnerskab 2000. Samtidig er Afrikapolitikken et grundlæggende opgør med 1990'ernes mantra i udviklingsdebatten (og Partnerskab 2000) om participation, folkestyret udvikling, lokalt ejerskab og national suverænitet. Der stilles i Afrikapolitikken en række krav til partneren (Afrika) om tilpasning til krav, vi opstiller.

## En alternativ Afrika-analyse

I det følgende er målsætningen, med udgangspunkt i Afrikas fattigste, at bidrage konstruktivt med elementer til en fattigdomsorienteret Afrikapolitik. Herunder hvorledes Danmark som donor kan spille en positiv rolle som en form for fødselshjælper. Det er indlysende nok umuligt, inden for rammerne af denne artikel, at komme omkring alle problemstillinger<sup>4</sup>. Udgangspunktet i denne alternative Afrika-analyse er de fattige, og indledningsvis er der behov for at afdække, hvad er fattigdom? Det næste skridt er en form for profil af Afrikas fattige. Dernæst fokuseres på de fattigstes levevilkår, og hvorledes de kan forbedres, herunder problemstillinger omkring forekomsten af værdifulde naturressurser. Når problemstillingerne omkring fattigdom og naturressurser er et centralt element, er det for det første fordi de fattigste er dem der er mest afhængige af deres naturgrundlag (se f.eks. Wood 1997). For det andet, at de afrikanske stats- og regeringsledere i NEPAD (2001) ser Afrikas store forekomster af værdifulde naturressurser som et vigtigt udviklingspotentiale for Afrika. Det primære fokus vil være på naturressurserne og deres betydning for udviklingen i Afrika, især det

<sup>4</sup> Min analyse er primært fokuseret på potentialet i Afrika med kontinentets forekomst af resurser og i mindre udstrækning på efterspørgselsiden, ikke fordi det er irrelevant, men på grund af behovet for at lave afgrænsninger.

paradoks, at i de lande i Afrika, som er rigest på naturressurser, er folk fattigst. Hvorfor er det sådan, og hvad kan der gøres?

Forudsætningen for at kunne lave en fattigdomsorienteret indsats er kendskab til, hvad fattigdom er. Den klassiske definition på en fattig er, en person der lever for mindre end en US Dollar per dag. Det er den internationalt anerkendte metode, der er baseret på en økonomisk målestok. Det klassiske økonomisk baserede fattigdomsbegreb vil her blive ekspanderet, så fattigdom også relateres til tilgængelig natur eller biomasse (for mere om biomasse-fattigdom, se den klassiske publikation af: Agarwal & Narain 1989). Når det er relevant at inddrage fattigdom på biomasse eller naturressurser, er det, fordi mange afrikaneres levevilkår, især de fattigste på landet, er tæt forbundet med det lokale naturgrundlag og deres muligheder for at udnytte naturen. Samtidig er disse mennesker sårbare over for ændringer bl.a. i det lokale naturgrundlags produktivitet, hvilket kan få fatale konsekvenser. Ændringer i de fattigstes levevilkår kan skyldes mange forskellige faktorer, såsom klimatiske variationer, eksempelvis græshoppeinvasioner, ikke-bæredygtige relationer mellem mennesker og natur samt samfundsmæssige konflikter osv. Når biomasse-fattigdommen er relevant i en fattigdomsanalyse, er det primært, fordi det bidrager til forståelse af dynamikker omkring fattigdom i praksis.

En anden central dimension i en fattigdomsorienteret analyse er en profil af den fattige i Afrika, herunder lokalisering af de fattige, hvor fokus er på den rurale fattigdom. Det rurale perspektiv synes også relevant og harmonerer fint med Afrikapolitikens oplysning om at  $\frac{3}{4}$  af afrikanerne lever på landet (Udenrigsministeriet 2004, 20).

Til forståelse af omfanget af fattigdommen i Afrika kan NEPAD (2001) bidrage med en opgørelse over den økonomiske fattigdom, der skulle omfatte 340 millioner mennesker, hvilket er halvdelen af Afrikas befolkning, der kan betegnes som fattige og leve for mindre end en US Dollar per dag. I den sammenhæng skal det nævnes at andre opgørelser viser:

- at næsten 75 % af Afrikas befolkning lever for mindre end to US Dollars (Africa South of Sahara 2003, 11)
- at 180 millioner mennesker i Afrika lider af kronisk fødevaremangel (Africa South of Sahara 2003, 18)
- At Afrika har verdensrekord, når det gælder andel af befolkningen der lever i ekstrem fattigdom, korteste forventet levealder, højeste børnedødelighed osv. (Africa South of Sahara 2003, 12)



Behovet for fattigdomsorienterede initiativer synes indlysende, og et oplagt udgangspunkt i fattigdomsbekæmpelsen vil være en forøgelse af udbyttet fra Afrikas naturressurser. I det følgende fremhæves såvel begrænsende faktorer som nogle af mulighederne, også set i relation til Afrikapolitikken.

## LANDBRUG FOR DE FATTIGE

Den klassiske tilgang til fattigdomsreduktion vil være en forøgelse af landbrugsproduktionen. Netop en forøgelse af landbrugsproduktionen er også et centralt element i Afrikapolitikken. Artiklen kommer ind på to elementer: en problematisering af ekspansionsmulighederne for Afrikas landbrug og en mere omfattende perspektivering af de fattigdomsreducerende effekter ved en eksportorienteret landbrugsstrategi.

I forhold til Afrikas landbrug, står der i Afrikapolitikken, at der i store dele af Afrika er favorable naturbetingelse for landbruget (Udenrigsministeriet 2004, 10). Det er ikke i overensstemmelse med hvad der for 15 år siden blev skrevet af daværende landbrugsekspert Hans Otto Sano (1990, 136): For cirka halvdelen af kontinentet er komplet uegnet til dyrkning uden kunstvanding, fordi nedbørsperioderne er for korte. En tredjedel er halvtørre områder, hvor grænsen for yderligere ekspansion er nået. Den sidste tredjedel ligger i så befolkningstætte områder, at grænsen for økologisk bæredygtig ekspansion af det dyrkede areal er nået. Om landbrugsbetingelserne i Afrika i de seneste 15 år har ændret sig til det bedre er næppe sandsynligt, måske tværtimod?

Til ovennævnte kan tilføjes et nationalt perspektiv. En FAO-undersøgelse fra begyndelsen af 1990 forudsagde, at i 2010 vil næsten 10 millioner mennesker i Etiopien få deres fødevarer fra andre kilder end dyrkning af deres jord – som vil være eroderet væk (Peter Oram 1992, 16). Til forståelse af dynamikker i Afrikas landbrugssektor ville det være relevant at inddrage Deborah Brycesons “deagrarianization processes”, bl.a. til forståelse af sammenhængen mellem landbrug, landbrugspolitik og rural-urban dynamikken i en afrikansk kontekst (Bryceson 1996).

Netop udviklingen af landbruget i Afrika er af stor betydning også for de fattigste, der primært lever på landet. I det følgende fremhæves forskellige perspektiver på landbrugsudvikling relateret til de fattigstes udviklingsmuligheder.

En eksportorienteret landbrugsstrategi fremhæves i Afrikapolitikken som løsningen for Afrika, men en eksportorienteret landbrugsstrategi er problematisk set i et fattigdomsorienterings-

perspektiv, af flere grunde. For det første er det en indirekte form for fattigdomsorientering, der er baseret på forestillingen om, at Afrika kan tjene penge på eksport af landbrugsvarer. Der er talrige eksempler fra Afrika på, at landbrugseksporten ikke er profitabel for afrikanerne, bl.a. som følge af faldende priser, som det også nævnes i Afrikapolitikken (Udenrigsministeriet 2004, 10), og dermed den klassiske problemstilling for Afrika om faldende bytteforhold. Dette forhold beskrev John Martinussen (1994, 102) for mere end 10 år siden på følgende måde: “Hvor ilandene nyder godt af international handel, mens udviklingslandene ikke kan drage nytte af handlen, primært som følge af de konstant forringede bytteforhold for ulandene.”

For det andet fremhæver Afrikapolitikken handelsliberalisering som et løsningsforslag, men om liberaliseringer har en positiv effekt for den afrikanske bonde er usikkert, og det afhænger i vid udstrækning af, hvilke former for liberalisering. Erfaringer fra liberalisering af kaffemarkedet har vist et dramatisk fald i den pris kaffebonden får (se f.eks. Stefano Ponte 2002). Altså kan handelsliberaliseringerne måske direkte være fattigdomsfremkaldende.

For det tredje kan en eksportorienteret landbrugsstrategi betyde, at de bedste landbrugsområder anvendes til produktion af cash crops til eksport, mens fødevarerproduktionen til lokal konsumtion henvises til de marginale og ofte dårlige landbrugsjorde.

For det fjerde er de fattigste kun i meget begrænset omfang involveret i eksportorienterede aktiviteter, fordi de fattigste landbrug ofte er baseret på subsistensproduktion, der kun i begrænset omfang producerer overskud. Derimod er de eksportorienterede landbrug i vid udstrækning større industrilandbrug, ikke ualmindeligt, med internationalt ejerskab.

Ovenstående dokumenterer at eksportorienteret landbrugsproduktion ikke per automatik støtter de fattigstes udviklingsmuligheder men nok snarere tværtimod?

Et centralt element i en fattigdomsorienteret landbrugsstrategi vil være at optimere naturresursebrugen. Det forudsætter bl.a. forståelse af forskellige komplekse processer i naturen, herunder de udnyttelsesmuligheder der er i interaktionen mellem mennesker og natur samt en forståelse af de mennesker der beboer et område. Det kan eksempelvis være deres præferencer for afgrøder/fødevarer, traditioner m.v. Altså en “case-by-case” tilgang til, hvad der opfattes som den mest optimale og dermed den mest fattigdomsorienterede udviklingsmodel. Udgangspunktet er lokalt og en landbrugsproduktion af fødevarer, der primært kommer de lokale og andre fattige til gode, og hvor nationale og internationale interventioner tilpasses lokale behov. Altså en “bottom up”-tilgang, der er grundlæggende forskellig fra den filosofi der fremstilles i Afrikapolitikken. En fattigdomsorienteret

landbrugspolitik vil også være fokuseret på problemstillinger omkring biomasse-fattigdom, og især på initiativer der forhindrer at landbrugs- og andre aktiviteter bidrager til en degradering af naturgrundlaget.

## VÆRDIFULDE MINERALER SKABER FATTIGDOM

Et andet aspekt i en alternativ fattigdomsorienteret analyse er en optimering af udnyttelsen af Afrikas værdifulde naturressurser til fordel for afrikanerne. Afrika har nogle af verdens største forekomster af værdifulde mineraler, som diamanter, guld, krom, kobolt (Africa South of Sahara 203, 1287-1314), og det er hjemsted for en helt unik biodiversitet (BirdLife 2001). Samtidig er nogle af de afrikanske lande, som er rigest på værdifulde mineraler, for eksempel Angola og D. R. Congo, blandt nogle af verdens fattigste lande (se UNDP 2001, 180). En lignende sammenhæng synes der at være i forbindelse med værdifuld landbrugsjord og fattigdom. Undersøgelser fra Zimbabwe viser, at den region med den bedste landbrugsjord også har det laveste velfærdsindeks (UNDP 1998). Når det gælder biodiversitetsrige områder, er sammenhængen med fattigdom mere usikker, men mere om det senere.

I første omgang vil en fattigdomsorienteret udviklingsstrategi fordre indsigt i paradokset omkring rig på natur men økonomisk fattig, for derefter at komme med løsningsforslag. Til forståelse af naturressursernes betydning for udvikling og især konflikter kan Afrikapolitikken bibringe en indsigt. Det fremhæves af Udenrigsministeriet (2004, 39), at naturressurser skaber konflikter på to måder: naturressurserne bidrager til konflikter/rivaliseringer omkring adgang, og samtidig bidrager ressourserne til at finansiere konflikterne. Et tredje aspekt er, at disse resursekonflikter primært er interne konflikter, altså borgerkrige mellem forskellige grupper inden for en national kontekst (Udenrigsministeriet 2004, 38). For det fjerde er andre lande og internationale virksomheder ofte involveret i disse resursekonflikter (Udenrigsministeriet 2004, 39).

Afrikapolitikken beskriver glimrende, men utilstrækkeligt, delaspekter af relationerne mellem naturressurser og konflikter i Afrika<sup>5</sup>. Utilstrækkeligheden består i den manglende afdækning af interessekonflikterne, herunder hvorledes forskellige interesser spiller såvel sammen som mod hinanden, med særligt fokus på magtrelationerne. Netop magtrelationer i interessekonflikter er aspekter der savnes generelt i Afrikapolitikken. Når det er relevante at forstå interessekonflikter, så er det fordi kendskab til konfliktens elementer, herunder aktørerne, er af central

<sup>5</sup> Herunder også problemstillingen omkring dårlig regeringsførelse, som er et helt centralt element, men fordi dårlig regeringsførelse er glimrende dækket i Afrikapolitikken, er det ikke medtaget her.

betydning for at kunne komme med løsningsforslag. Det er min opfattelse, at de fattigste også er de svageste og dermed de mest udsatte i resursekonflikter. Hvorimod den økonomiske elite er de stærkeste aktører, dem der primært profiterer på mineraludvindingen i Afrika, bl.a. internationale virksomheder. Det kan være optimalt for de stærke aktører at opretholde konfliktsituationer, for eksempel borgerkrige, for i disse situationer mangler der effektive regulerende instanser, så som staten. Dermed får de stærke aktører større autonomi, og det kunne eksempelvis betyde en øget profit.

En fattigdomsorienteret udviklingsstrategi vil bl.a. fokusere på normalisering af resursekonflikterne og omfordeling af værdierne fra mineralerne, så den størst mulige andel går til lokale og nationale aktører, hvor staten får en central rolle som regulerende instans. Skal en omfordeling realiseres, forudsætter det bl.a. en aktiv indsats fra det internationale samfund, herunder Danmark. Det kunne eksempelvis ske ved, at der internationalt etableres enighed om retningslinier, i form af internationale standarder. Inspirationskilden kunne være målsætninger der kendes fra den danske lovgivning, for eksempel principperne om at forureneren betaler, etiske regler osv. Et konkret skridt i den (rigtige) retning er Kimberley-aftalen, hvor der internationalt er opstillet retningslinier for handel med diamanter. Aftalen har bl.a. til formål at bekæmpe de såkaldte bloddiamanter (se f.eks. Michael Fleshman 2001). Forhåbningen er at internationale aftaler vil kunne støtte afrikanerne, så de ikke længere som følge af bl.a. internationale aktørers indblanding bliver konfliktramte og fattige, fordi de bebor områder med værdifulde mineraler, og at de værdifulde naturressurser i stedet kan bidrage til økonomisk udvikling for de fattigste.

## **BESKYTTELSE AF BIODIVERSITET FREMMER FATTIGDOMMEN**

I forhold til biodiversitet er situationen ikke grundlæggende forskellig fra ovenstående, fordi de mennesker der lever i nærheden af biodiversitetsrige områder ofte er fattige.

Beskyttelsesinitiativer til sikring af biodiversitet, f.eks. i form af de såkaldte naturreservater, bidrager til forøgelse af biomasse-fattigdommen, fordi denne reguleringsform ekskluderer lokalsamfund fra udnyttelse af naturen (for mere om dette se f.eks. Hulme og Murphree 2001). Til forståelse af problemstillingen omkring forvaltning af biodiversitet som fattigdomsskabende i Afrika er det nødvendigt at kende til processerne i forbindelse med oprettelse og forvaltning af naturreservater i Afrika. Igen er det relevant at kortlægge de forskellige interessenter og i den sammenhæng også nævne, at Danmark som medunderskriver af den internationale konvention til bevarelse af biodiversiteten, har eksplicite interesser i beskyttelse af biodiversiteten. I det følgende beskrives et traditionelt forløb i forbindelse med

sikring af biodiversiteten i Afrika, for dermed at blotlægge betydningen af naturbeskyttelse for de mennesker der bebor eller bruger områderne.

Den klassiske måde hvorpå naturreservater til beskyttelse af biodiversiteten etableres, især de såkaldte nationalparker, er at naturreservaterne oprettes på baggrund af et ønske om at sikre enestående naturværdier, primært fra internationale naturbeskyttelsesinteresser (se mere, f.eks. i Jensen 1999). I praksis er det ofte en alliance af nordbaserede naturbeskyttelses-ngo'er og biologer, hvor biologer kan spille en central rolle som bidragydere med videnskabelig viden og "rådgivere" for at promovere oprettelsen af naturreservater over for de afrikanske stater.

Disse naturreservater forvaltes traditionelt således, at de omkringliggende samfund ikke har adgang til naturreservaterne. Altså at de mennesker, der oprindeligt beboede eller udnyttede lokaliteten, der udlægges som naturreservat, udelukkes fra området, ofte uden nogen form for kompensation. Konsekvenserne for de lokale samfund er begrænsninger, og oprettelsen af naturreservaterne er dermed fattigdomsskabende. De afrikanske stater har traditionelt været lydøre over for de internationale interesser for at oprette naturreservater, eksempelvis er omkring 25% af Tanzania (Jensen 2000, 65) og 17% af Botswana (Jensen 1999, 85) udlagt som naturreservater.

I den sammenhæng er det værd at være opmærksom på, at de ovennævnte naturreservater langt fra synes tilstrækkelige, hvis målsætningen er at sikre unik biodiversitet i Afrika. De internationalt anerkendte biodiversitetseksperter, professor Jon Fjeldså og professor Carsten Rahbek, fremhæver at hovedparten af de områder som internationalt anses for de vigtigste for biodiversitet i Afrika, ligger uden for de allerede etablerede naturreservater (se Fjeldså & Rahbek 1999). Konsekvensen heraf er at man i fremtiden må forvente et øget internationalt pres fra naturbeskyttelsesinteresser på de afrikanske stater for at få oprettet nye naturreservater. Med udsigten til nye naturreservater kunne der også være udsigt til flere fattigdomsskabende aktiviteter for lokale samfund i Afrika.

En fattigdomsorienteret udviklingsstrategi, der løser paradokset omkring lokaliteter i Afrika som hjemsted for værdifuld biodiversitet, der skaber fattigdom, vil fordrø bidrag fra de forskellige interessenter. Det ville være oplagt at det internationale samfund bidrager økonomisk til løsningerne. Det internationale samfund har nærmest i konsensus givet deres opbakning til den internationale konvention om bevarelse af biodiversitet. En måde hvorpå det internationale samfund kunne følge ord med handling ville være gennem direkte betaling for beskyttelse af biodiversitet. Det kunne eksempelvis ske gennem forskellige former for kompensationsmekanismer til de lokale samfund i eller omkring områder med internationalt værdifuld biodiversitet (for mere se f.eks. Ferraro 2001). Disse kompensationsmekanismer

kunne konstrueres således, at de lokale samfund i og omkring biodiversitetsrige områder kunne kompenseres for deres manglende muligheder for udnyttelse. Iværksættelse af kompensationsmekanismer ville bl.a. betyde at det ikke længere skulle være de fattige der skulle bære omkostningerne ved sikring af internationalt vigtig biodiversitet.

En praktisk gennemførelse af en kompensationsmekanisme vil være kompliceret og forudsætter bl.a. en villighed til at betale for naturbeskyttelse i Afrika og en sikring af, at pengene går til "de rigtige". Skal det blive en succes, er en af forudsætningerne at processen gennemføres i en dialog med alle relevante aktører, og først og fremmest at de fattigste, der er direkte berørt af naturbeskyttelsesinitiativerne, bliver involveret. Disse kompensationer kunne antage forskellige former i praksis. "Pro-poor" investeringer kunne eksempelvis være direkte økonomisk støtte til etablering af miljøvenligt landbrug (for inspiration se f.eks. Boesen & Jensen 2002). "Pro-poor" aktiviteter kunne kobles til andre udviklingsinitiativer, f.eks. turisme - mere om det i det følgende. Kompensationsmekanismer i forbindelse med sikring af biodiversitet ville kunne, hvis gennemført optimalt, skabe en "win-win" situation for såvel de fattige som de internationale interesser for beskyttelse af biodiversiteten. De fattige vil få økonomisk kompensation og dermed tilført yderligere resurser til udviklingsskabende aktiviteter. For dem der er interesseret i at bevare biodiversiteten vil effektive kompensationsmekanismer betyde sikring af biodiversiteten, fordi de fattige vil beskytte naturen for derved at få adgang til kompensationerne. Dette kunne skabe en positiv udvikling set i lyset af de mange (og voksende) konflikter i forbindelse med naturreservater i ulandene (for mere se f.eks. Jensen 1999).

## TURISTINDTÆGTER TIL DE FATTIGE

Turisme er et andet interessant område, men det får kun en rudimentær behandling i Afrikapolitikken. Der står blot at turisme er en af de få vækstsektorer (i Afrika), og at den oftest er baseret på en bæredygtig praksis (Udenrigsministeriet 2004, 10). Her skal fremhæves to aspekter, for det første det overraskende i at Afrikapolitikken, der er baseret på en vækstøkonomisk forestilling, ikke har mere om turisme, som ifølge Sindinga (1999, 2) er verdens største industri, hvor der synes at være store ekspansionsmuligheder i Afrika. For det andet at turisme i Afrika hævdes at være bæredygtig. Selvom der er mange måder at måle bæredygtighed på, så er der udbredt konsensus i litteraturen om, at turisme ikke er bæredygtig i Afrika for afrikanerne, når det gælder forhold som økonomi, kultur, miljø og en række andre områder (se f.eks. Inge Damm 2001, Jensen 2001, Sindinga 1999).

Turisme kunne være en anden komponent i den fattigdomsorienterede strategi, man kunne kalde en "win-win" strategi, og som kombinerer bevarelse af biodiversiteten og lokal udvikling for de fattigste. Når turisme kunne være en oplagt mulighed, så skyldes det flere forhold. For det første er der en stadig voksende strøm af turister, som besøger Afrika (se f.eks. Sindinga 1999). For det andet efterspørger mange af turisterne naturturismeprodukter i forskellige former, f.eks. safari-turisme, gorilla-turisme, storvildtsjagt for at nævne nogle af de mest relevante i forbindelse med biodiversitet. Erfaringer fra Sydafrika, Kenya, Uganda, Zimbabwe og Botswana har vist, at naturturisme har et stort potentiale (se f.eks. Jensen 1998 & 2000, Sindinga 1999). Der synes stadigvæk at være problemer med at få turisme til at bidrage til den lokale udvikling. Det viser f.eks. de mangeårige erfaringer fra Zimbabwes CAMPFIRE-program, der er baseret på den eksplicite målsætning at integrere naturbeskyttelse og lokal udvikling (for mere om CAMPFIRE, se f.eks. Jensen 2000). CAMPFIRE har også dokumenteret en række udfordringer: for det første at der stadigvæk er problemer med "nedsivningen" til de (fattige og) lokale samfund (Jensen 2000), for det andet at penge ikke er alt, og det gælder også for de fattige, fordi et liv med vilde dyr ikke opfattes som udvikling (for mere se f.eks. Jensen 2000).

En fattigdomsorienteret tilgang fordrer, at fattigdomsreduktion sættes eksplicit på dagsordenen i forbindelse med udvikling af turisme. Det betyder konkret, at der etableres en dialog mellem alle relevante aktører. Det kunne være turismeoperatører lokalt, nationalt og internationalt, stater, ngo'er, lokale samfund og andre centrale aktører, som i et samarbejde bliver enige om initiativer (for inspiration se f.eks. C. Ashley m.fl. 2000, Jensen 2001). Udfordringerne bliver bl.a. at få etableret mekanismer for en "pro-poor" turisme, hvor der kanaliseres resurser til de fattige lokalsamfund, både i et omfang og på betingelser der er i overensstemmelse med de lokale samfunds ønsker. Selvom en "case-by-case" tilgang er af stor betydning, så kunne det være relevant med nogle generelle retningslinier, der giver lokale samfund en ret til andel i turismeindtægterne, eksempelvis som man kender det fra lufthavnsskat, nationalparksafgifter m.v.

Ovenfor er givet illustrative eksempler på måder, hvorpå fattige i Afrika kan få gavn af de værdifulde naturresurser som kontinentet rummer. Hvis afrikanerne og specifikt de fattigste skal drage nytte af deres værdifulde naturresurser, så kræver det bl.a. at det internationale samfund, herunder Danmark, viser vilje til at ændre situationen gennem f.eks. skabelse af internationale retningslinier, f.eks. for forskellige former for kompensationsmekanismer, afgifter m.v. målrettet mod de fattigste.

## Konklusion og perspektivering

Når man skal vurdere om Afrikapolitikken er en succes, så afhænger svaret af hvilke parametre der anvendes. Set i et realpolitisk perspektiv er Afrikapolitikken, for Udenrigsministeriet og regeringen allerede en succes. Afrikapolitikkenes succes skyldes såvel opbakningen fra den danske resursebase som de udenrigspolitiske gevinster, Afrikapolitikken har haft og potentielt kan få.

Hvis parametret for succes er at hjælpe Afrikas fattigste, så er svaret mere usikkert, og vurderingerne afhænger af forventningerne til Afrikapolitikken og dens fattigdomsreducerende effekt. Her er Udenrigsministeriets (2005) egne forventninger, at antallet af afrikanere, der er fattige og sulter, ikke falder, men tværtimod kan stige. Den vurdering støttes af OECD (2002, 26), der også forventer af fattigdom i Afrika syd for Sahara vil stige frem imod 2015.

Når Udenrigsministeriet og regeringens forventninger til Afrikapolitikkenes fattigdomsreducerende effekt synes begrænset, så skyldes det utvivlsomt en voksende afropessimisme ikke kun i Danmark, men generelt i donorsamfundet. Den hegemoniske diskurs synes at være baseret på forestillingen om at Afrika er håbløst. Denne pessimisme er baseret på forhold i Afrika - og Afrikapolitikken beskriver på glimrende vis mangfoldigheden af de interne udviklingshæmmende barrierer i Afrika - som indlysende har haft og vil få effekter både på bistanden til Afrika og Afrikas udviklingsmuligheder, hvis ikke de ændres.

Der er næppe tvivl om, at hvis fattigdommen i Afrika skal reduceres, så fordrer det en indsats fra afrikanerne, det der i Afrikapolitikken omtales som "en vilje til ændringer", hvor Afrika "tager ansvar for egen udvikling". Afrikapolitikken kan ses som Danmarks forsøg på at hjælpe Afrika gennem en omfattende analyse og prioritering for indsatsen i Afrika.

I forhold til Afrikas udviklingsmuligheder og særlige fattigdomsreduktion er det også relevant at reflektere over Danmarks indsats og især, om Danmarks indsats for Afrikas fattigste er optimal. Der er næppe tvivl om at Danmark er hjemhørende i den internationale Superliga, når det gælder både bistandens volumen og kvalitet. Alligevel er der stadig behov for forbedringer af den danske bistand, især på baggrund af følgende:

### **En visionær Afrikapolitik, baseret på selvstændige analyser**

Denne Afrikapolitik er mainstream og baseret på gårsdagens dagsorden. Danmarks bistandspolitik er med Afrikapolitikken blevet "mainstream"; som Niels Hjortdal (fra Red



Barnet) bemærkede om Afrikapolitikken på Udenrigsministeriets webside om Afrikapolitikken: "... jeg synes jeg har læst meget af det før". Afrikapolitikken forskrifter ligner de andre donorer og lægger sig tæt op af opskrifterne i Washington-konsensus, selvom James Wolfensohn, der er præsident for Verdensbanken, for nylig udtalte at Washington-konsensus er død og har været det i årevis (Simon Maxwell 2005). Danmark gør som de andre donorer og er ikke længere et forgangsland. Hvad værre er, set fra de fattiges perspektiv, har de seneste års erfaringer fra udviklingen i Afrika vist, at fattigdommen er i vækst, og hvorfor skulle mere af det samme give et anderledes resultat?

### **De fattiges levevilkår som omdrejningspunkt**

Afrikapolitikken bygger på forudsætninger, der ikke umiddelbart hjælper de fattigste. Det skyldes primært Afrikapolitikken fundament, nedsivningsteorien, hvor forestillingen er at økonomisk vækst per automatik vil hjælpe de fattigste. Den automatik kan ikke entydigt bekræftes, hverken i teorien eller fra praktiske erfaringer i Afrika. Dernæst er det særdeles tvivlsomt om en eksportorienteret politik, især på landbrugsområdet, vil hjælpe de allerfattigste, måske vil den endda få den modsatte effekt og fremme fattigdommen.

Erfaringer fra "kaffe krisen" kunne indikerer forøgelse af fattigdommen. For det tredje kan en ændring i produktionsstrukturen med satsning på eksportafgrøder komme til at ske på bekostning af den lokale produktion af fødevarer.

### **Udgangspunkt i afrikanske planer og partnerskab med Afrika**

Afrikapolitikken forestilling om en udviklingsmodel for hele Afrika er problematisk af mange grunde, bl.a. fordi de afrikanske lande er meget forskellige, og derfor er det tvivlsomt, om den samme medicin virker alle steder. Et andet kritisk element er, at Afrikapolitikken ikke lever op til målsætningen i Udenrigsministeriets egne visioner i Partnerskab 2000. I Partnerskab 2000 er udgangspunktet at give samarbejdslandene mulighed for egne hjemmelavede udviklingsplaner. I Afrikapolitikken er der en udviklingsmodel for alle, baseret på økonomisk og politisk liberalisering. Dermed er dialogen med de afrikanske lande reduceret og altså et asymmetrisk partnerskab, hvor Afrika skal tilpasse sig "vores" retningslinier. I den forbindelse er det tankevækkende, at NEPAD, de afrikanske stats- og regeringslederes plan, kun er nævnt et par gange, især fordi NEPAD også er baseret på en neoliberalistisk udviklingsmodel. Der er i vid udstrækning overensstemmelse mellem NEPAD og Afrikapolitikken.

### **Erkendelse af kompleksiteten i Afrika**

Det er indlysende vanskeligt at iværksætte aktiviteter, der hjælper Afrikas fattigste. Derfor er der behov for nytænkning og en målrettet indsats for Afrikas fattigste. Et skridt i den rigtige retning vil være kortlægning af Afrikas fattige og deres livsbetingelser. Det er svært at

homogenisere Afrikas fattige, men i en ideudviklingsfase ville mit bud være, at de fleste fattige i en afrikansk sammenhæng lever på landet, og deres overlevelse er tæt forbundet med det umiddelbare naturgrundlag.

### **En fattigdomsreducerende indsats**

Næste skridt vil være at fokusere på de fattige og naturresurseforvaltning. I den forbindelse er det interessant at det afrikanske kontinent rummer enorme naturrigdomme. Derfor er det indlysende udgangspunkt for en fattigdomsorienteret indsats, at forbedre de fattiges nytte af naturressurserne, hvilket i øvrigt ligger i tråd med NEPAD. Det følgende er nogle af mine bud på en fattigdomsreducerende indsats:

- At bidrage til ændringer af paradokset i at Afrika er rig på naturressurser, især biodiversitet og mineraler, men afrikanerne er økonomisk fattige. Altså at de lande der er rigest på naturressurser i Afrika er nogle af de økonomisk fattigste. En fattigdomsorienteret indsats vil bl.a. fordre internationale aftaler. Danmark kan spille en rolle og bl.a. udnytte sin plads i Sikkerhedsrådet til at sætte kravet om internationale aftaler på dagsordenen. Min forventning er, at internationale aftaler kan bidrage til at kanalisere økonomiske ressourcer fra udnyttelse af værdifulde mineraler og andre naturressurser til de fattige, der bebor områder med værdifulde mineraler.
- Omfordeling af byrderne ved naturbeskyttelse. Fordi omkostningerne ved beskyttelse af internationale interesser til sikring af biodiversiteten bæres af de lokale samfund, og fordi naturbeskyttelsesinitiativer fremmer biomasse-fattigdommen, virker udviklingshæmmende og endda direkte fattigdomsskabende. En fattigdomsorienteret indsats vil være fokuseret på, at der internationalt iværksættes kompensationsmekanismer, så de der ønsker naturbeskyttelse betaler de lokale samfund for beskyttelsen. Det forventes at skabe såvel lokal udvikling som effektiv naturbeskyttelse.
- Turisme til støtte for lokal udvikling. Der er en voksende turisme og især såkaldt naturturisme (også kaldet økoturisme) til Afrika, men afrikanerne får kun i begrænset omfang glæde af turismen. En fattigdomsorienteret indsats fordrer, at der iværksættes "pro-poor" turisme og i den forbindelse etableres internationalt accepterede afgiftssystemer med det primære formål at kanalisere ressourcer fra turismen til de fattige.

## FLERE OG IKKE FÆRRE RESURSER TIL MILJØET

Ovenstående forslag til fattigdomsorienterede aktiviteter er fokuseret på relationerne mellem fattige og naturen/miljøet. Behovet for sammentænkning af miljø og fattigdomsreduktion er oplagt. Derfor synes det indlysende, at Danmark skal skærpe indsatsen omkring fattigdom og miljø. I den sammenhæng er det tankevækkende, at Danmark, ifølge et notat udarbejdet af Knud Vilby for det danske miljø- og udviklingsnetværk, 92-gruppen, har skåret 1,6 milliarder kroner i den årlige bistand til miljøet (Knud Vilby 2005, 3). Analysen fra 92-gruppen er baseret på sammenligninger af regeringens egne tal, der viser at den samlede miljø og miljørelaterede bistand til udviklingslandene for 2005 er på 2,7 milliarder kroner, men hvis planerne for 2001 var blevet fastholdt, skulle den have været på 4,3 milliarder i 2005 (Knud Vilby 2005, 3). Det er umuligt at vurdere, hvilke konsekvenser nedskæringer af bistanden har haft og vil få for Afrikas fattige, men der er behov for at politikerne og i sidste ende regeringen vurderer, om en reduktion af miljøbistanden er forenelig med en fattigdomsorienteret bistandspolitik, især set på baggrund af sammenhængen mellem fattigdom og miljø.

Afslutningsvis kan det konstateres at Afrikapolitikken i tråd med regeringens forventninger næppe vender udviklingen og reducerer fattigdommen i Afrika. Det skyldes en lang række faktorer både i Afrika og i den måde bistandsaktiviteter gennemføres på, uden en direkte målrettet indsats med udgangspunkt i Afrikas fattige. Danmark kan i fremtiden komme til at spille en vigtig rolle vedrørende støtte til Afrikas udvikling både som donor og på den internationale politiske scene. Det er forventeligt, at Danmark via pladsen i FNs Sikkerhedsråd vil sætte Afrika på dagsordenen. Afrikas behov for støtte synes større end nogensinde før. Afrikapolitikken har en række udmærkede elementer, men hvis Afrikas fattigste skal hjælpes, så er der behov for en langt mere målrettet og visionær indsats. Et vigtigt element i en fattigdomsorienteret indsats er at tage udgangspunkt i Afrikas muligheder, og i hvorledes Danmark bedst støtter disse muligheder for at udnytte egne resurser. For eksempel vil internationale aftaler, der støtter afrikanernes muligheder for at optimere indtægterne fra udnyttelse og beskyttelse af Afrikas værdifulde naturressurser, være et skridt i den rigtige retning.

## Litteratur

- African South of the Sahara. 2003. *African South of the Sahara 2003*, 32<sup>nd</sup> Edition, Europa Publications, London, UK.
- Agarwal, A. & S. Narain. 1989. *Towards green villages – A strategy for environmental sound and participatory rural development*. New Delhi: Centre for Science and Environment, Indien.

- Ashley, C. et al. 2000. *Pro-poor tourism: Putting poverty at the heart of the tourism agenda*, Natural Resources Perspectives, no. 51, Overseas Development Institute, UK.
- Birdlife. 2001. *Important Bird Areas in Africa and associated Island: Priority sites for conservation*. Pisces Publication and BirdLife International, Newbury and Cambridge, UK.
- Boesen, J. and S. Jensen 2002: "A Global Deal on Agriculture benefiting the poor farmers in The Third World" i Holst, J.L (red.): *Closing the Gap*, Danmarks Naturfredningsforening, København, Danmark.
- Bryceson, Deborah. 1996. "Deagrarianization and rural employment in Sub-Saharan Africa: sectoral perspective". *World Development*, vol. 24, nr. 1.
- Chabal, P. & J.-P. Daloz. 1999. *Africa works: disorder as political instrument*, James Currey, Oxford, UK.
- Dam, I. 2001. "Se verden før turisterne kommer". *Den Ny Verden*, vol. 34, nr. 4.
- Ferraro, P. J. 2001: "Global Habitat Protection: Limitations of Development Interventions and a Role for Conservation Performance Payments". *Conservation Biology*, vol 15, no. 4.
- Fjeldså, J. and C. Rahbek. 1999: "Når skoven er vigtig". *Den Ny Verden*, vol. 32, nr. 4.
- Fleishmann, M. 2001. "Conflict diamonds" evade UN sanctions". *Africa Recovery*, vol. 15, no. 4
- Hammer, A., B. Raftopoulos and S. Jensen (red.). 2003. *Zimbabwe's Unfinished Business – Rethinking Land, State and Nation in the Context of Crisis*, Weaver Press, Harare, Zimbabwe.
- Hulme, D. & M. Murphree (Ed.) 2001. *African Wildlife & Livelihoods – the promise & performance of community conservation*, James Currey, Oxford, UK.
- Jensen, S. 2003. "NEPAD i Mugabes skygge". *Den Ny Verden*, vol. 36, nr. 4.
- Jensen, S. 2001. "Paradis kalder! Turisme som udviklingsvej". *Den Ny Verden*, vol. 34. nr. 1.
- Jensen, S. 2000. "Fattige og rige som naturforvaltere". *Den Ny Verden*, vol. 33, nr. 4.
- Jensen, S. 1999. "Forvaltning i en skov af interesser". *Den Ny Verden*, vol. 32, nr. 4.
- Jensen, S. 1998. "Hjælp et uland - skyd en elefant". *Kontakt* vol. 50, nr. 2, Mellemfolkeligt Samvirke, København, Denmark.
- Kuznets, S. 1955. "Economic growth and income inequality". *American Economic Review* vol. 45.
- Martinussen, J. D. 1994. *Samfund, stat & marked*. Mellemfolkeligt Samvirke, København, Danmark.
- Møller, B. 2003. "Afrikanske konfliktinitiativer". *Den Ny Verden*, vol. 36, nr. 4.
- NEPAD. 2001. *The New Partnership for Africa's Development*. Pretoria: Government of South Africa.
- OECD 2002: *African Economic Outlook*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, Frankrig.
- Olsen, G. R. 2003. "EU fører symbolpolitik over for Afrika". *Den Ny Verden*, vol. 36, nr. 4.
- Oram, P. 1992: "Perspektiver for en bæredygtig udvikling i Afrika". *Den Ny Verden*, vol. 25, nr. 1.

- Ponte, S. 2002. *Farmers & markets in Tanzania: how policy reforms affect rural livelihoods in Africa*. James Currey, Oxford, UK.
- Sano, H. O. 1990. "Afrikas landbrugskrise. Forklaringer og debat siden 1981". *Den Ny Verden*, vol. 23, nr. 1.
- Sindinga, I. 1999. *Tourism and African development – change and challenge of tourism in Kenya*, African Studie Centre Research Series 14/1999., Leiden, Holland.
- Udenrigsministeriet. 2005. *Afrika – udvikling og sikkerhed: Regeringens prioriteter for Danmarks samarbejde med Afrika 2005-2009*. Danida, Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet 2004. *Africa in the 21st Century – An analytical overview*. Unpub. Rapport version december 2004. Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet 2003. *En verden til forskel: Regeringens bud på nye prioriteringer for dansk udviklingsbistand 2004-2008*. Danida, Udenrigsministeriet.
- UNDP 2001 UNDP 2001. *Human Development Report – Making new technologies work for human development*, United Nations Development Programme, Oxford University Press, Oxford, UK.
- UNDP 1998. *Zimbabwe Human Development Report 1998*. UNDP, Poverty Reduction Forum & Institute of Development Studies, Harare, Zimbabwe.
- Vilby, K. 2005. Uklarhed og for få midler – analyse af de seneste fire års bevillinger til miljø i u-lande. Notat, 92-gruppen. [www.92grp.dk](http://www.92grp.dk)
- Vilby, K. 1998. "Danidas dilemma: Nedsivningsteori eller fattigdomsorientering". *Den Ny Verden* vol. 31, nr. 4.
- Wade, R. H. 2004. "Is globalization reducing poverty and inequality?". *World Development* vol. 32, no.4.
- Williamson, J. 1990. "What Washington Means by Policy Reform", i J. Williamson (red.): *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Institute for International Economics, Washington, USA.
- Wood, A. 1997. *Strategies for Sustainability in Africa*, London: IUCN/Earthscan.