

# Virker Verdensmålene?

Temanummer: Verdensmålene – en udfordring for hele samfundet

*Både i den akademiske litteratur og i den offentlige debat er det blevet et godt spørgsmål, om den nye form for global regeringsførelse, hvor målsætninger vedtages, og det så forventes at alle lande frivilligt lever op til dem, fungerer. Såvel 2030-Dagsordenen og de tilhørende 17 mål for bæredygtig udvikling (Verdensmålene) som Paris-aftalen om klimændringer, begge fra 2015, er grundlæggende skåret over den model. Skepsissen er udbredt, fordi aftalerne ikke er forpligtende eller har sanktioner tilknyttet. Hvad skal så forhindre skrupelløse statsledere i at skrive under og derefter glemme alt om, hvad det var, der blev underskrevet?*

## Litteraturen

Da internationale organisationer og det internationale system blev genstand for forskning, der ikke kun så dem som resultat af nationale staters egeninteresser og forhandlinger, voksede interessen for globalt udviklede normer frem. Dels var man interesseret i normers betydning i forbindelse med konflikter og løsningen af disse (Kratochwil 1989), dels analyserede man præsriptive normers opståen og udbredelse (Finnemore 1996). Det kunne være ligestillingsnormer og menneskerettighederne (Finnemore & Sikkink 1998, Risse, Ropp & Sikkink 1999).

En hovedtanke var og er, at når sådanne normer nyder opbakning i et betragteligt antal lande og vedtages internationalt, vil de over tid sprede sig til alle lande. Dels vil netværk af diplomater, eksperter, civilsamfundsorganisationer m.fl. søge at få alle lande til at følge trop, dels vil nationale regeringer typisk ikke stå tilbage for deres naboer, hvorfor de skynder sig at implementere normerne i egen lovgivning. I denne tænkning er det således ikke et spørgsmål, om normerne vil sprede sig og påvirke alle verdens samfund, men mere om hvor hurtigt det går. Derfor går mange analyser på, hvilke betingelser der henholdsvis fremmer og hæmmer national integration af normerne.

En kritik af denne tankegang går på, at normer ikke spredes uforandret. Tværtimod tager de i høj grad farve af omgivelserne, og det er langt fra alle relevante aktører, der nødvendigvis er lige begejstrede for globalt vedtagne ideer. Det kan nok være, at normerne spredes, men de oversættes og udformes på ny, og nogle gange omformes de til ukendelighed. Specielt når man kommer til normernes konkrete implementering, kan de oprindelige normative ideer let være helt udvandet (Czarniawska & Joerges 1996, Levitt & Merry 2009).



**LARS ENGBERG-PEDERSEN**

Seniorforsker og  
forskningskoordinator,  
Dansk Institut for Inter-  
nationale Studier

En tredje position argumenterer for, at normer slet ikke spredtes. Tværtimod »brager civilisationerne sammen« (Huntington 1996), og identitetspolitikken afgør sociale forandringer. Den kommer bl.a. til udtryk i nationalisme og mistillid til internationale organer og beslutninger. Om noget kan globale normer avle modtryk. Eksempelvis er ligestillingen på tilbagetog i Rusland, hvor regering og kirke har fundet sammen om at prioritere familien, og lovgivningen mod vold i hjemmet er derfor blevet mildnet.

### Det internationale udviklingssamarbejde og ligestilling

Verdensmålene er globale og gælder såvel rige som fattige lande. Ikke desto mindre har de – sammen med deres forgængere, Årtusindmålene – givet det internationale udviklingssamarbejde en markant ramme. Hvor donorlande tidligere i høj grad kunne lade egne prioriteter bestemme samarbejdet, har forskellige internationale vedtagelser de seneste 15-20 år i stigende grad søgt at styre samarbejdet mod bestemte mål.

Verdensmålene er det seneste og det mest omfattende tiltag i den retning, men de bygger i vidt omfang på tidligere internationale vedtagelser. Særligt hvad angår ligestillingen mellem kønnene (det 5. Verdensmål), var de forskellige konferencer og deklamationer i perioden 1975-95 skelsættende. Derfor har de globale normer på dette felt haft god tid til at udvikle sig og til at påvirke såvel lande som bistandsorganisationer. Sidstnævnte opererer i et meget internationalt miljø og må derfor formodes at være særligt modtagelige over for globale normer.

I et forskningsprojekt har jeg – sammen med seks danske og engelske kollegaer – derfor analyseret globale ligestillingsnormers betydning for en række store bistandsorganisationer. Hvis ideen om, at globale normer spreder sig, skal holde, bør den i hvert fald gælde i disse ret så internationaliserede organisationer. Samtidig udvalgte vi organisationer med baggrunde i forskellige »civilisationer«: nord og syd, multilateralt og bilateralt arbejde, samt offentlige institutioner, private fonde og civilsamfundsorganisationer (Verdensbanken, Gates Foundation, Danida, AMEXCID (Mexico), sydafrikansk officiel bistand, Oxfam GB og Islamic Relief Worldwide). På den baggrund skulle der også være mulighed for, at »civilisationernes sammenstød« kunne komme til udtryk i vores analyse.

Nogle af projektets konklusioner lyder sådan: For det første er globale ligestillingsnormer langt fra en entydig størrelse. De formuleres og fortolkes på forskellige måder til forskellige tider i internationale fora. Hvor beskyttelse af kvinder på arbejdsmarkedet tidligere blev set som hensigtsmæssigt, opfattes det nu om stunder som diskriminerende. Visse ligestillingsnormer strider også delvist mod hinanden, hvorfor globale normer på dette felt må beskrives som et heterogent normativt regime omkring ligestilling. Dermed bliver det også uklart, hvad den enkelte bistandsorganisation egentlig bliver påvirket af. Allerede udvælgelsen af de ligestillingsnormer, en organisation lader sig påvirke af, er udtryk for en fortolkning.

For det andet kan det ikke desto mindre konstateres, at ligestilling er et uomgængeligt emne for alle analyserede bistandsorganisationer. De udarbejder politikker og guidelines for arbejdet, og de argumenterer for, at kvinders rolle er afgørende for udviklingsprocesser. Det ville være illegitimt at gøre noget andet.

For det tredje går bistandsorganisationerne til ligestilling på ret så forskellige måder. Én organisation ser det som et spørgsmål om at arbejde med kvinder. Så snart kvinder er involveret, er der tale om ligestilling. Flere andre er særligt optaget af kvinders økonomiske indsats, fordi de opfatter kvinder som særligt produktive og innovative. Atter andre er optaget af det politiske domæne og ønsker at fremme ligestillingen dér.

Sammenligner man organisationerne, synes der lidt forsimplet at være tre betydningsfulde faktorer, der forklarer, hvordan de forholder sig til ligestillingsnormerne. *Organisationernes historiske oprindelse* har stor betydning, fordi den former arbejdet med ligestilling. Verdensbanken er en bank domineret af økonomer og økonomisk tænkning, så banken fokuserer på ligestillingens rolle for vækst. Gates Foundation er rundet af teknologisk udvikling og økonomisk indtjening og koncentrerer sig derfor om kvinders evner på disse felter. Islamic Relief Worldwide har sit udspring i muslimsk godgørelse og arbejder med kvinder inden for denne ramme og rører ikke ved uligheder inden for familien.

Til trods for det stærke normative regime omkring ligestilling, og til trods for at bistandsorganisationer gradvist nærmer sig hinanden i forståelsen af, hvilke elementer der er centrale for udvikling, kan vi således konstatere, at deres oprindelse fortsat former deres tænkning. Det peger på, at den tredje teoretiske position er væsentlig. Ikke desto mindre har alle de tre nævnte organisationer kastet sig over spørgsmålet om ligestilling – et spørgsmål, der bestemt ikke ligger i deres DNA.

En anden væsentlig faktor er *organisatoriske pres og prioriteter*. Får en organisation pludseligt mange penge at gøre godt med, åbner der sig nye muligheder, og det kan bane vejen for ligestillingsarbejde. Omvendt kan nedskæringer føre til en omkostningsminimerende tilgang til ligestilling, og dermed bliver de globale normer fortolket i et nyt lys. Uanset hvordan en bistandsorganisationens officielle politik om ligestilling lyder, er medarbejdere lynhurtige til at opfange organisationens uformelle prioriteter, og det har stor betydning for organisationens kønsarbejde.

Endelig spiller organisationernes *normative kontekster* en vigtig rolle. Såvel Mexico som Sydafrika er lande præget af en uhyre udbredt praksis for ekstrem vold mod kvinder. Voldtægt og mord på kvinder er gængse fænomener, og det har hver på sin måde formet landenes udviklingsarbejde omkring ligestilling. AMEXCID, der søger at gøre mexicansk bistand internationalt anerkendt, tager udgangspunkt i landets egen elendige virkelighed og arbejder for at bekæmpe vold mod kvinder i nabolandene. I Sydafrika har den normative

konflikt mellem internationalister og feminister på den ene side og nationalister og traditionalister på den anden indtil videre hæmmet arbejdet med ligestilling.

## Konklusion

Det globale normative regime for ligestilling påvirker entydigt de analyserede bistandsorganisationer. På den baggrund er det rimeligt at formode, at globale normer som Verdensmålene typisk vil spille en rolle for internationalt orienterede organisationer. Det interessante spørgsmål er imidlertid nok så meget, hvordan denne påvirkning vil finde sted. Vores analyser tyder på, at globale normers betydning afhænger meget af den »situation« som organisationerne befinder sig ud. Med »situation« tænker vi på organisationsspecifikke forhold som historisk oprindelse, pres og prioriteter og den specifikke normative sammenhæng, som den enkelte organisation indgår i. Situationen påvirker både, hvordan og hvor alvorligt organisationerne arbejder med de globale normer, men de fleste vil i et eller andet omfang tage dem op.

I forhold til Verdensmålene kan to konsekvenser af vores analyse nævnes. For det første vil målene blive behandlet på ganske forskellig vis i forskellige lande. Nogle lande vil tage dem meget alvorligt og vil måske endda fortolke målene mere vidtrækkende, end de blev vedtaget, mens andre kun vil henvise overfladisk til dem. De færreste vil dog fuldkommen negligere dem. For det andet kan aktører, der ønsker at fremme Verdensmålene, forsøge at påvirke den situation, som landenes regeringer befinder sig i. Det spiller en rolle for målenes udbredelse, og dermed kan såvel den første som den tredje position ovenfor forkastes. Målene spredes ikke pr. automatik, og de bremses ikke pr. definition af forskellige civilisationer, kulturer og identiteter. Verden er mere kompliceret, og det er i sidste instans op til verdens borgere selv at kæmpe de forbedringer igennem, som Verdensmålene åbner op for.

## Litteraturliste

- Czarniawska, Barbara, and Bernard Joerges. 1996. »Travels of ideas.« In *Translating organizational change*, edited by Barbara Czarniawska and Guje Sevón, 13-48. Berlin: Walter de Gruyter.
- Finnemore, Martha. 1996. »Norms, culture, and world politics: Insights from sociology's institutionalism.« *International Organization* 50 (2):325-347.
- Finnemore, Martha, and Kathryn Sikkink. 1998. »International norm dynamics and political change.« *International Organization* 52 (4):887-917.
- Huntington, Samuel P. 1996. *The clash of civilizations and the remaking of world order*. New York: Simon & Schuster.
- Kratochwil, Friedrich V. 1989. *Rules, norms, and decisions: On the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs*, Cambridge Studies in International Relations. Cambridge: Cambridge University Press.
- Levitt, Peggy, and Sally Merry. 2009. »Vernacularization on the ground: Local uses of global women's rights in Peru, China, India and the United States.« *Global Networks* 9 (4):441-461.
- Risse, Thomas, Stephen C. Ropp, and Kathryn Sikkink, eds. 1999. *The power of human rights: International norms and domestic change*. Cambridge: Cambridge University Press.