

Rådet for Internationalt Udviklingssamarbejde

Valg af nyt programsamarbejdsland

SAS Radisson 21. november 2005

Referat

Rådet for Internationalt Udviklingssamarbejde holdt den 21. november 2005 i samarbejde med Ulandsfagligt selskab et høringsmøde i anledning af valg af nyt programsamarbejdsland.

Udviklingsminister Ulla Tørnæs indledte mødet med et indlæg omkring processen og overvejelserne for valget af det nye programsamarbejdsland. Herefter fulgte efter opfordring tre korte indlæg fra hhv. professor Finn Tarp fra Københavns Universitet, Rikke Danielsen fra Dansk Industri og Lars Udsholdt fra Mellempolkeligt Samvirke. Efterfølgende var der diskussion med deltagelse fra salens tilhørere.

Indlæggene blev filmet og siden lagt ud på Udenrigsministeriets hjemmeside.

Udviklingsminister Ulla Tørnæs

Ministeren fremhævede de aktuelle udfordringer og det store bistandsbehov i Afrika, som var afspejlet i regeringens nye Afrika-politik.

Valget af et nyt programsamarbejdsland i form af enten Niger eller Mali udtrykte en styrkelse af fattigdomsorienteringen samt Afrika-fokuset i den danske udviklingspolitik.

Men hvorfor overhovedet vælge endnu et programsamarbejdsland? Som svar understregede ministeren betydningen af en løbende og seriøs vurdering af listen over samarbejdslande. Vurderingen var vigtig for, at sikre fattigdomsorienteringen i dansk bistand. Hertil var det vigtigt at stille sig positivt overfor de lande, der havde udvist vilje til at gennemføre nødvendige reformer mht. god regeringsførelse og bekæmpelse af korruption.

Den danske bistand skulle virke i en foranderlig verden. Derfor måtte udviklingsbistanden være dynamisk og omstillingsparat. Valget af et nyt programsamarbejdsland afspejlede Danmarks ønske om at tilpasse sig denne udvikling.

Afgørende for udvælgelsen af kandidatlandene havde været fattigdomsfokuset. At man på baggrund af de gennemførte landeanalyser endte med 3 lande – Etiopien, Mali og Niger - i Afrikas fattigste region, Sahel-regionen, var således ikke overraskende.

Ministeren havde i vurderingen af kandidatlandene taget udgangspunkt i Udenrigsudvalgets kriterier. Landenes behov, egne udviklingsplaner, ligestilling, menneskerettigheder, demokratisk udvikling og miljø var alle blevet analyseret. Der var lagt vægt på, om de førte politikker

understøttede en bæredygtig økonomisk og miljømæssig udvikling samt afspejlede vilje til god regeringsførelse og korruptionsbekæmpelse.

Sidstnævnte kriterium havde affødt beslutningen om fravalg af Etiopien. Således fandt regeringen ganske simpelt den etiopiske regerings nedskydning af demonstranter og fængsling af oppositionsledere samt almindeligere borgere uacceptabel. Ministeren erkendte naturligvis risikoen for politiske tilbageslag i Danmarks programsamarbejdslande, men påpegede samtidig nødvendigheden af en vis robusthed for at etablere og fastholde et programsamarbejde. Et krav som Etiopien på nuværende tidspunkt ikke kunne imødekomme.

Nu stod valget mellem Mali og Niger. To kvalificerede og værdigt trængende lande, der samtidig havde udvist aktiv vilje til at påvirke udviklingen i den urolige Sahal-region i konstruktiv retning.

Ministeren fremhævede en række årsager, der gjorde et dansk engagement i Vestafrika særdeles vigtigt. Således levede ca. 250 mio. vestafrikanere for mindre end 10 kr. om dagen. Desuden repræsenterede Sahel-bæltet et af de økologisk mest skrøbelige områder syd for Sahara. Hertil kom en befolkningstilvækst, der til stadighed intensiverede kampen om de frugtbare jorde og knappe ressourcer. Disse forhold var væsentlige årsager til de blodige konflikter, der havde præget lande som Liberia, Sierra Leone og Elfenbenskysten i de senere år.

Bistanden til fattigdomsreduktion kunne samtidig bidrage til konfliktforebyggelse. Det var også i lyset heraf udvælgelsen af Mali og Niger skulle ses. Begge landes regeringer havde gennemført en aktiv indsats for at udbrede demokrati og bekæmpe fundamentalistiske kræfter, hvilket også afspejlede sig i de respektive perspektivanalyser.

Mali befandt sig i en positiv udvikling præget af politisk stabilitet og udpræget vilje til at gennemføre reformer. Dette kom bl.a. til udtryk i landets decentraliseringsreform samt i fokuseringen på institutionsudvikling, god regeringsførelse, større adgang til sociale ydelser og udvikling af infrastruktur. Disse tiltag havde medvirket til, at Mali nu havde udsigt til at indfri flere af 2015-målene. Donorstøtten var dog stadig afgørende, da landet stod over for store udfordringer i forhold til fattigdomsbekæmpelsen.

I Nigers tilfælde bekræftede perspektivanalysen landets status som usædvanligt fattigt. I de sidste 5 år kunne der spores en positiv demokratisk udvikling. Landets regering havde gjort små fremskridt på mange områder, men disse blev begrænset af manglende kapacitet og midler til at gennemføre regulære reformer. Nigers største udfordringer var håndteringen af fattigdomsbekæmpelsen, herunder særligt presset på naturressourcerne og den stigende befolkningstilvækst.

Der var mange forhold, der skulle overvejes, da beslutningen indebar et langt og forpligtende samarbejde med store konsekvenser for såvel Danmark som for partnerlandet. Disse konsekvenser og forhold havde også præget den konstruktive offentlige debat, der havde fundet sted i løbet af udvælgelsesprocessen i medierne samt på Udenrigsministeriets hjemmeside.

Ministeren sluttede sit oplæg med at takke for de professionelle og konstruktive indlæg. Disse ville indgå i den endelige beslutning, der ville blive offentliggjort midt i januar.

Finn Tarp

Finn Tarp tog udgangspunkt i den aktuelle debat om, hvorvidt bistand virker. Han understregede, at de seneste års forskning viste, at bistandshjælp affødte en positiv effekt, om end denne effekt varierede fra land til land.

Et vigtigt spørgsmål var hvilket kriterium der - ud fra en faglig vinkel - skulle sættes for fordelingen af bistanden. Hvad sikrede bedst bistandseffektiviteten? To centrale kriterier i fordelingen af den danske bistand havde hidtil været fattigdom og god politik (god regeringsførelse). Der knyttede sig et dilemma til, hvorledes de to centrale kriterier skulle defineres og vægtes.

I forhold til valget af nyt programsamarbejdsland syntes denne diskussion meget relevant. Således fremhævedes Malis styrke typisk at være den politiske velvilje og kapacitet, mens Niger havde den dybeste fattigdom. Skulle fattigdom eller god politik vægtes tungest?

Rikke Danielsen, Dansk Industri

I sit indlæg anerkendte Rikke Danielsen det problematiske i, at et valg altid fordrer et fravalg. Hun udtrykte en vis ærgrelse over fravalget af Etiopien, da netop dette land i modsætning til Mali og Niger havde et større potentiale med hensyn til at tiltrække private investeringer. Generelt var hensynet til private partnerskaber ikke i tilstrækkelig grad blevet tilgodeset til trods for, at det indgik som et af Udenrigsudvalgets kriterier for udvælgelse af programsamarbejdslande. Der kunne overvejes en tænkepause i den videre proces.

Lars Udsholt, Mellempøkeligt Samvirke

Lars Udsholt takkede for den gode og brede dialog, der havde kendetegnet udvælgelsesprocessen. Desuden bakkede han op om ministerens synspunkt om, at udvælgelsen af et programsamarbejdsland var en forpligtende beslutning - et langt og sejt træk.

Lars Udsholt henlede opmærksomheden på, at meget var sket siden Udenrigsudvalget i 1989 vedtog de gældende udvælgelseskriterier. Således spillede eksempelvis 2015-målene og Paris-deklarationen nu vigtige roller, hvilket også understregede den forpligtende karakter, som partnerskaberne med programsamarbejdslandene nu antog.

Lars Udsholt fandt, at bred opbakning til bistanden var af største vigtighed. Bistanden skulle ikke blot vurderes af donorerne og ressourcebasen, også civilbefolkningen i modtagerlandene måtte høres, hvilket naturligt forudsatte relativt velfungerende civilsamfund og en vis synergi mellem stat og civilsamfund. Af denne grund fandt Lars Udsholt det desuden forståeligt, at Etiopien var ude af ”kapløbet”.

Herefter blev der åbnet for debatten.

Debat

Under de efterfølgende drøftelser blev der generelt udtrykt tilfredshed med udvælgelsesprocessen. Det var positivt med en åben høring både på Udenrigsministeriets hjemmeside og ved dagens konference.

Flere af mødets deltagere påpegede dog det problematiske i, at skulle vælge mellem to så bistandskvalificerede og –trængende lande, der syntes at imødekomme hver sit centrale udvælgelseskriterium.

Derfor blev der fra flere sider luftet muligheden for at anlægge en mere regional tilgang og vælge *både* Mali og Niger. Dette ville desuden give god sammenhæng i forhold til det igangværende engagement i Benin og Burkina Faso.

Endvidere blev de gode muligheder for at trække på allerede høstede regionale erfaringer fremhævet. Dette gjaldt også i forhold til valg af sektorer. Vand- og landbrugssektoren blev fremdraget som områder, hvor Danmark allerede havde en omfattende ekspertise – også regionalt set. Engagementet i disse sektorer gav gode muligheder for at inddrage det vigtige miljøaspekt.

I forhold til forslagene om at vælge to programsamarbejdslande påpegede ministeren, at det ikke var i overensstemmelse med målet om en øget fokusering og effektivisering. Spørgsmålet var, hvorledes man fra dansk side kunne bidrage mest til udviklingen på det afrikanske kontinent - ved fokusering eller spredning af midlerne? Ministeren mente, at den fokuserede indsats var at foretrække, hvilket også havde afspejlet sig i regeringens udviklingspolitik hidtil.

I forhold til valg af sektorer understregede ministeren, at Danmark ville kortlægge andre donorerers aktiviteter i landet. Donorharmonisering var en vigtig dansk målsætning.

Ministeren delte den fremførte ærgrelse over at måtte udelade Etiopien – ikke mindst på baggrund af det grundige forarbejde, der havde ledt op til opstillingen af kandidatlande. Beslutningen skulle ses et udtryk for, at regeringen mente det, når de fremhævede vigtigheden af god regeringsførelse og demokrati i Danmarks programsamarbejdslande. Danmark kunne derfor ikke forsvare at vælge et nyt programsamarbejdsland, der havde udvist en sådan grad af mangel på respekt for bl.a. menneskerettigheder og god regeringsførelse.

Afslutningsvis redegjorde ministeren for den forestående proces. Ministeren stod overfor at skulle aflægge besøg i Mali og Niger. Disse besøg samt den fortløbende debat og de konstruktive indspil fra ressourcenasen ville danne grundlag for at den endelige beslutning om valg af nyt programsamarbejdsland, der ville blive truffet i januar 2006.

Herefter ville Danmark indlede dialogen med myndighederne i det nye programsamarbejdsland. Ligeledes ville en nøjere undersøgelse af andre donorerers aktiviteter gå i gang, hvorefter en dansk landstrategi ville blive udarbejdet.

Ministeren understregede, at hun absolut ikke så debatten og dialogen med ressourcenasen som afsluttet, men opfordrede alle til at kontakte Udenrigsministeriet med deres respektive bidrag. Således drejede de næste måneder sig om, at klarlægge hvor de danske bistandsmidler kunne gøre den største forskel. Den endelige beslutning ville i sidste ende afhænge heraf.

Ministeren takkede for de mange konstruktive indlæg og den frugtbare dialog, som hun håbede på ville præge den offentlige debat den kommende tid.

Afslutningsvis takkede Rådets formand Holger Bernt-Hansen deltagerne for den konstruktive stemning og for de nyttige råd, gode spørgsmål og præcise svar, der var blevet givet ved dagens møde. Man kunne nu i spænding afvente det endelige svar.