

UDENRIGSMINISTERIET

29. januar 2002

# Redegørelse for Regeringens Gennemgang af Danmarks Udviklings- og Miljøsamarbejde med Udviklingslandene

## Malawi

### Regeringens politik

I 1964 opnåede Malawi (10,8 mio. indbyggere) uafhængighed. Landets BNI per indbygger er på 170 USD (2000). Den første præsident Kamuzu Banda udviklede et centraliseret og stærkt statskontrolleret samfund, hvor der ikke blev levnet plads til andre politiske tanker end dem diktatoren selv repræsenterede. Efter et stigende pres brød styret sammen i 1993. En efterfølgende folkeafstemning gav overvældende flertal for indførelse af demokrati. Året efter afholdtes de første flerpartivalg. Præsident og regering genvalgte i 1999.

Det nye styre vedtog i 1994 en demokratisk grundlov, og i de følgende år begyndte samfundet langsomt stadig mere at fungere efter retsstatsprincipper, med respekt for ytringsfrihed, for en politisk opposition, en fri presse og civilsamfundet. Denne vanskelige proces forløb positivt op igennem 90'erne.

De seneste år er der imidlertid sket en stigende politisk intolerance. Senest har en række eksempler på politisk motiveret vold, systematisk intimidering af oppositionen, ændringer af forfatningen og skridt til at begrænse domstolenes uafhængighed givet anledning til bekymring på nationalt og internationalt plan. EU tog i november 2001 initiativ til en intensiveret politisk dialog med Malawi herom.

60-80 pct. af Malawis befolkning lever i absolut fattigdom, og landet er hårdt ramt af HIV/AIDS. Kvinders situation er meget vanskelig. Regeringen satser på en kraftig udvidelse af de sociale sektorer, herunder undervisning. Regeringen har bl.a. udarbejdet en handlingsplan for kvinder med henblik på at fremme skolegangen blandt piger samt kvinders adgang til sundhedsydelse og indtægtskabende aktiviteter.

Regeringen søger at bekæmpe fattigdommen i Malawi gennem tilvejebringelse af et stabilt makroøkonomisk klima og gennem hensigtsmæssig prioritering af de offentlige udgifter. Regeringen overtog ved sin tiltrædelse store underskud på finansloven, men det lykkedes i perioden 1994-96 at reducere statsunderskuddet, nedbringe inflationen og renten, stabilisere valutaen og etablere en solid vækst. De senere år har det imidlertid været vanskeligt for regeringen at komme videre ad den vej. Regeringen har et samarbejde med IMF, Verdensbanken og andre donorer, men den løbende koordination hæmmes af yderst beskedne menneskelige ressourcer i fagministerierne. Siden december 2000 har Malawi været omfattet af HIPC-initiativet. En betingelse for fuld adgang til gældslettelse er udarbejdelse af en strategi for fattigdomsbekæmpelse og vækst, hvor et foreløbigt udkast foreligger. IMF har netop gennemført en vurdering af Malawis økonomiske reformproces. Den samlede vurdering var tøvende positiv, og IMF udtrykte specielt bekymring for den videre udvikling i Malawi samt uafsluttede korruptionssager.

Som led i fattigdomsbekæmpelsen er der taget initiativ til en omfattende jordreform, som skal sikre en mere ligelig fordeling af jorden. Danmark har støttet de indledende faser. Regeringen har her lige som andre steder forpligtet sig til kønsmæssig ligestilling, men savner viljen til at gennemføre en ligestilling i praksis.



Malawi deltager i beskedent omfang i det internationale samarbejde. Landet besætter frem til august 2002 formandsposten for SADC. Landet har underskrevet FN's terrorismekonventioner, og ratificeringsprocessen er langsomt undervejs.

### **Bistandssamarbejdet**

Malawi blev programsamarbejdsland i 1995. Strategien for Danmarks bistand til landet er under revision. Hovedsektorerne er uddannelse, tekniske uddannelser, landbrug samt telekommunikation. Støtten til den korruptionsramte telekommunikationssektor er dog under udfasning og var planlagt erstattet af støtte til et vejsektorprogram. Dertil kommer betalingsbalancestøtte samt mindre projekter til bl.a. fattigdomsovervågning, decentralisering og menneskerettigheds- og demokratiområdet.

Den danske bistand er hidtil søgt givet som sektorprogramstøtte i tæt samarbejde med myndighederne og øvrige donorer. De hidtidige erfaringer viser imidlertid, at sektorprogramkonceptet vanskeligt lader sig gennemføre i Malawi. Landets svage administrative strukturer kombineret med et skrøbeligt demokrati og tilsvarende svagt civilsamfund bevirker, at der har vist sig et stigende behov for omprioritering i indsatsområder, større decentralisering og inddragelse af den private sektor samt ikke mindst større kontrol med gennemførelse af bistanden.

Landbrugssektoren er et centralt område for fattigdomsbekæmpelse samt støtte til kvinder. Danmark har igennem de senere år støttet tiltag specielt inden for husdyrbrug og forberedelse af en ny jordreform.

Støtten til uddannelsesområdet har givet en række store problemer på grund af svagheder i Undervisningsministeriet kombineret med en stigende partipolitisering af området. Ministeriet har imidlertid ikke ønsket at tage imod et dansk tilbud teknisk bistand til afhjælpning af institutionelle svagheder. Støtten til de tekniske uddannelser har givet resultater i form af institutionsudvikling, men såvel effekten på arbejdsmarkedsuddannelserne som bæredygtigheden vurderes som tvivlsom.

Det har også vist sig vanskeligt at få skabt en fælles forståelse med de malawianske myndigheder om den makrofinansielle støttes anvendelse. Gennem det fælles donorsamarbejde har der været udfoldet store bestræbelser for at få etableret acceptable procedurer for økonomi- og budgetstyring og tilfredsstillende tiltag til en bedre indkomstfordeling. Resultaterne har dog ikke været tilfredsstillende, og Danmark har derfor på linie med Storbritannien valgt ikke at udbetale budgetstøtte i sidste kvartal af 2001.

Fra dansk side har man udover deltagelse i den ovennævnte intensivering af EUs politiske dialog med regeringen også ydet konkret støtte til civilsamfundets arbejde for respekt og fremme af menneskerettigheder i Malawi. Dansk støtte er også blevet givet til anti-korruptionsbureauet og ombudsmandsinstitutionen. Civilsamfundet er svagt udviklet i Malawi, og samarbejdet hermed kræver forholdsvis store ressourcer fra donorside, bl.a. til kontrol. Også bekæmpelse af HIV/AIDS er prioriteret, primært ved indarbejdelse i den øvrige danske indsats samt via allerede eksisterende institutioner dels i privat og dels i FN-regi.



Den danske ambassadør i Malawi blev i efteråret 2001 hjemkaldt til konsultationer for at bistå i den nærmere afklaring af de forhold, der havde foranlediget anklager mod ambassadøren om fremsættelse af nedsættende bemærkninger om Malawis præsident. Udover personlige motiver fra en tidligere ansat på Danmarks ambassade i landet er der også en mulighed for, at anklagerne mod ambassadøren kan være foranlediget af, at ambassadøren som led i det almindelige arbejde med igangværende bistandsaktiviteter i Malawi bl.a. iværksatte en revision af et konkret projekt, som peger klart i et retning af, at danske bistandsmidler er blevet misbrugt af politisk indflydelsesrige personer i Malawi. De pågældende personer er blevet bedt om at kommentere den udarbejdede revisionsrapport. Der er yderligere taget skridt til at se nærmere på den øvrige anvendelse af danske bistandsmidler i Malawi. Også andre donorer undersøger mistanke om misbrug af bistandsmidler.

### **Miljøbistanden**

Miljø-programmet har sigtet mod at fremme og gennemføre en bæredygtig miljø- og naturressourceforvaltning på alle administrative niveauer i landet ved bl.a. at integrere miljøforvaltningen i den decentrale distriktsplanlægningsproces og at støtte gennemførelsen af de nationale miljøhandlingsplaner i lokalsamfundene. Derudover har man også søgt at udvikle regeringens administrative kapacitet på energiområdet og etableret demonstrationsprojekter inden for solenergi, biogas og mini hydroelektriske anlæg. Endelig er der inden for bymiljø arbejdet på en effektiv og omkostningsbevidst forbedring af byernes forsyning af serviceydelser på miljøområdet med henblik på at forbedre sundhedstilstanden hos bybefolkningen. Gennemførelsen af miljøprogrammet har løbende været præget af den særdeles svage lokale kapacitet indenfor miljøområdet.

### **Konklusioner**

Regeringen ikke vist vilje til at sikre principperne for en retsstat herunder respekt for politiske meningsforskelle og ytringsfrihed. Oppositionen bliver systematisk intimideret. Korrupsion er et stærkt stigende problem, og der er mistanke om misbrug af både danske og andre donoreres bistandsmidler. Uanset dette har regeringen afvist tilbud om teknisk bistand til afhjælpning af institutionelle svagheder. Malawi er et af verdens fattigste lande og den danske bistand har været fattigdomsorienteret, men samarbejdet er i dag præget af meget vanskelige vilkår. Malawi har underskrevet FN's konventioner om terrorisme.

- Bistandssamarbejdet med Malawi vil blive afviklet og landets status som dansk programsamarbejdsland ophøre.
- Der vil ikke blive iværksat nye aktiviteter, hverken på udviklings- eller miljøbistandens område, hvilket i 2002 vil indebære en besparelse på henholdsvis 127 mio. kr. og 30 mio. kr., ligesom igangværende indsatser udfases.