

**Danida**

UDENRIGSMINISTERIET

DAC sektor: 152



## DANMARKS REGIONALE BISTAND TIL DET SYDLIGE AFRIKA, 2003-07



# evalueringresumé

2008.07

*Evalueringen analyserer dansk bistand til fred og sikkerhed, regional integration og demokratisering i Det sydlige Afrika i perioden 2003-07, hvor den danske bistand omfattede ca. 30 projekter og støtte på i alt omkring 200 mio. kr. Støtte gennem danske NGO'er er ikke omfattet af evalueringen, der blev foretaget i 2008 af et uafhængigt konsulenthold og koordineret af Kabell Konsulting. Den bygger på analyser af dokumenter og interviews med institutioner og organisationer, der har modtaget støtte, samt andre donorer i regionen.*

### Overordnede konklusioner

Det, der slog evalueringsholdet mest, er, at Danmark har oparbejdet en stor politisk kapital i Det sydlige Afrika, som det er værd at værne om og udvikle. Denne goodwill bygger på det langvarige og gensidigt forpligtende partnerskab, som er selve grundstenen i dansk udviklingsbistand. Modtagerne omtaler Danida som en pålidelig og åben partner, der giver sin støtte uden alt for mange betingelser og bureaukratiske procedurer. For at bevare denne goodwill er der behov for en række justeringer af bistanden, ligesom det er nødvendigt at revidere og videreudvikle strategier og administrative procedurer for at sikre, at den danske støtte på effektiv vis fører til de ønskede resultater.

Danmark har fokuseret på områder – fred, sikkerhed og demokratisering – hvor det giver god mening netop at give regional bistand. Det er også områder, som er yderst relevante i forhold til regionens behov og i tråd med prioriteringerne i dansk bistand. Der blev ikke

fundet eksempler på direkte dansk støtte til regional økonomisk integration.

Den danske støtte er gået til en lang række toneangivende institutioner og projekter med det formål at indsamle viden og dokumentation og udveksle erfaringer i regionen. Det vurderes i mange tilfælde at have givet gode resultater, selv om dokumentationen om virkning på længere sigt endnu er sparsom.

Der har manglet en klar strategi for den danske indsats, og den har derfor i nogle tilfælde været for spredt. En ny strategi for dansk regionalbistand til Det sydlige Afrika bør sikre en mere fokuseret dansk indsats, et bedre samarbejde med andre donorer i regionen og et svar på, hvordan Danmark kan medvirke til at styrke regionens vigtigste, men hidtil meget svage samarbejdsorganisation, SADC.

### Baggrund

Danmarks engagement i Afrika går langt tilbage, og specielt Det sydlige Afrika har i årtier



## De ti nøgleinstitutioner, der har modtaget regional Danida-støtte

Brenthurst Foundation  
Centre for Conflict Resolution (CCR)  
Centre for Policy Studies (CPS)  
Electoral Institute of South Africa (EISA)  
Gender Links

Institute for Democracy in South Africa (IDASA)  
Independent Electoral Commission (IEC)  
Institute for Security Studies (ISS)  
The Southern African Defence and Security Management Network (SADCEM)  
South African Institute of International Affairs (SAIIA)

resumé af evaluering / 2008.07

været en dansk prioritet, som i tiden med apartheid havde en særlig politisk dimension. Med Sydafrikas overgang til demokrati i 1994 blev vejen banet for, at landet som regionens sværvægter nu kunne komme til at spille en konstruktiv rolle i regionen. Danmark indledte et bilateralt bistandsprogram i Sydafrika og vedtog i 1997 en ny strategi for den regionale bistand, der fortsat skulle have fokus på fred og sikkerhed, regional integration og demokratisering. Den danske regionale bistand til Det sydlige Afrika er blevet evalueret en gang tidligere – i 2003 – og denne nye evaluering fokuserer derfor på perioden 2003-07.

### Delkonklusioner

#### **Svag regional ramme**

Selv om landene i Det sydlige Afrika har mange ligheder, er de også meget forskellige på mange punkter, og Det sydlige Afrika er på mange måder en diffus region med mange og dybe indbyrdes modsætninger. Hertil kommer, at den vigtigste regionale samarbejdsorganisation, SADC, er meget svag. Danmark giver ikke direkte støtte til SADC indenfor områderne dækket af evalueringen. Det gør de fleste andre donorer i øvrigt heller ikke. Danida – og andre donorer – arbejder i stedet gennem en række forskellige individuelle institutioner med regionalt fokus uden for den formelle SADC-struktur med henblik på at opbygge regional kapacitet på nøgleområder.

#### **Et fornuftsægteskab**

Mange af de støttede institutioner er sydafrikanske, og man kan ligefrem tale om et fornuftsægteskab mellem donorerne og de mange NGO'er og forskningsinstitutioner i Det sydlige Afrika – og særligt i Sydafrika. Nogle af modtagerne af støtten synes at satse på de regionale aktiviteter som en metode til at bevare donorstøtte i en tid, hvor Sydafrika selv er ved at blive så rigt, at landet snart ikke længere vil modtage udviklingsbistand. Der er endda adskillige eksempler på sydafrikanske

regeringsinstitutioner, der følger samme strategi. Og donorerne får gennem deres direkte støtte til enkeltinstitutioner mulighed for at støtte områder, de prioriterer højt: demokrati, menneskerettigheder, ligestilling, fred og sikkerhed.

#### **SADC's omtumlede historie**

SADC blev dannet i 1980 af ni såkaldte "frontlinjestater" for at koordinere kampen for demokrati i Sydafrika. Organisationen dengang "Southern African Development Co-ordination Conference" (SADCC). De demokratiske omvæltninger i Sydafrika fra 1990 ændrede fuldstændigt rammene for organisationens virke. Sydafrika blev medlem i 1992, og organisationen skiftede navn til "Southern African Development Community". SADC havde oprindeligt en meget decentral struktur med 21 sektor-kontorer spredt i 12 forskellige lande, men i 2001 blev administrationen samlet i Botswanas hovedstad Gaborone. I 2003 besluttede SADC og en gruppe donorer med faste repræsentationer i Gaborone – Danmark var derfor ikke med – at etablere en fast ramme for samarbejdet, og det kulminerede i 2006 i Windhoek-erklæringen, hvor donorerne bl.a. forpligter sig til at opbygge SADC's kapacitet.

SADC er en svag organisation af flere grunde: Det er uklart, hvad Det sydlige Afrika egentlig er. F.eks. er Tanzania medlem, men orienterer sig stedse mere mod Det østafrikanske Fællesskab. Giganten Sydafrika, der kunne agere motor for et stærkt regionalt samarbejde, har lagt større energi og politisk prestige i at fremme initiativer, der dækker hele Afrika, Den Afrikanske Union og the "New Partnership for Africa's Development" (NEPAD), hvis sekretariat ligger i Sydafrika. Endelig mangler der helt overordnet klare og fælles mål for, hvor langt det regionale samarbejde skal gå.

#### **Ingen dansk strategi for regional bistand**

Med den vægt, Danmark lægger på regional bistand, er det overraskende, at Danmark aldrig har udarbejdet en egentlig strategi for regional bistand. Der findes en strategi for Danmarks regionale bistand til Det sydlige Afrika, men den stammer helt tilbage fra 1997 og er aldrig blevet opdateret, selv om det blev anbefalet i evalueringen fra 2003. Der er overvejelser om den regionale bistands rolle i det danske Afrika-program for Fred fra 2004 og i Afrikastrategierne fra henholdsvis 2005 og 2007, men de gør det ikke ud for en egentlig strategi.

#### **Mærkbar, men spredt virkning**

Der er kun i begrænset omfang foregået en systematisk indsamling og dokumentation af virkningen af de danskstøttede projekter, men det generelle indtryk er, at de har været relevante og har ført til mange konkrete resultater som træningsprogrammer, forskningspublikationer m.m., og at de har medvirket til at opbygge lokal kapacitet, påvirket vigtige politiske beslutninger og øget bevidstheden om demokrati, fred og stabilitet i regionen.

Den danske støtte har bidraget til at styrke institutioner og netværk, der regnes blandt de vigtige aktører i opbygningen af viden i Det sydlige Afrika om demokrati, god regeringsførelse og sikkerhed. På den måde har den regionale bistand givet Danida mulighed for at støtte områder, som er centrale for udvikling i regionen, og som Danida ikke i samme omfang kunne have øvet indflydelse på via direkte bilateral bistand.

#### **Støtte uden klar systematik**

Den danske støtte er gået til en række institutioner, tænketanke, akademiske institutioner, fortalere-NGO'er samt uafhængige analyse- og træningsinstitutioner. Fælles for dem er, at de indsamler viden, dokumentation og erfaringer inden for områderne demokratisering, fred og sikkerhed. Nogle af de støttede institutioner



## SADC's medlemslande:

Zambia, Zimbabwe, Botswana, Swaziland, Lesotho, Mozambique, Angola, Tanzania, Malawi, Namibia, Sydafrika, Mauritius, Seychellerne, Madagaskar og DR Congo.

er regionale i egentlig forstand, andre kan snarere betegnes som sydafrikanske med aktiviteter i regionen.

Danmark har både givet projekt- og driftsstøtte, men uden nogen langsigtet strategi for eller planlægning af støtten. Det giver fleksibilitet og mulighed for at reagere hurtigt på akutte behov og problemer. Men det medfører også store administrative omkostninger, og manglen på konsekvente strategiske retningslinjer reducerer virkningen af indsatsen.

### African Charter med dansk fingeraftryk

Det blev betragtet som en landevinding for demokrati og frie valg i Afrika, da Den Afrikanske Union i 2007 vedtog "The African Charter on Democracy, Elections and Governance". Forud var gået en lang proces, der i høj grad blev drevet af danskstøttede institutioner i Det sydlige Afrika. Udviklingen af dokumentet blev igangsat på en danskstøttet konference i 2002, som den – ligeledes danskstøttede – sydafrikanske Uafhængige Valgkommission (IEC) var vært for, og en anden institution, Electorate Institute of South Africa (EISA), som blev etableret med Danidastøtte, var med sin mangeårige praktiske erfaring med støtte til valg i regionen med til at udvikle indholdet af "The African Charter".

### Langvarige partnerskaber, men ingen strategier for dem

Helt i tråd med principperne for dansk udviklingsbistand har samarbejdet med de fleste institutioner været i mange år. Der er opbygget et grundigt gensidigt kendskab og tillidsforhold, og Danidas langvarige engagement og vilje til at tilpasse støtten til ændrede behov værdsættes. Men der mangler klare retningslinjer for, hvem der skal støttes og hvordan. Spørgsmålet om, hvorvidt Danida f.eks. skal yde projekt- eller driftsstøtte, overlades ofte til embedsfolk på ambassaden, og det rum-

mer en risiko for forskelsbehandling baseret på tilfældigheder.

Projektdokumenterne er typisk meget kortfattede og begrundet sjældent støtten med henvisning til en bestemt Danidastrategi eller politik. De indeholder oftest standardformuleringer om fattigdom, sikkerhed og demokratisering og angiver kun i meget begrænset omfang præcise indikatorer for den forventede virkning af støtten.

### Projekt- eller driftsstøtte

Den danske støtte er overvejende ydet som projektstøtte, kun en mindre del som generel støtte til driften af institutionerne. Det til trods for at projektstøtte i diskussionen om bistandsformer anses for at have en række alvorlige ulemper, og at de støttede institutioner selv foretrækker driftsstøtte.

Det kræver en grundig forudgående analyse at give en institution driftsstøtte, og med de mange forskellige institutioner, Danida støtter, er det ikke realistisk at give driftsstøtte til alle. Danida kunne dog overveje at øge sin driftsstøtte, men koncentrere den om en håndfuld institutioner, baseret på grundige analyser og aftaler – gerne i samarbejde med andre donorer – mens projektstøtten fortsat bruges til andre.

### Stor administrativ byrde

De mange institutioner og enkeltprojekter, Danida støtter på forskellige måder og med forskellige bevillinger, stiller enorme krav til embedsmændene på ambassaden i Sydafrika og i Udenrigsministeriet i København. Hertil kommer, at ansvaret ikke altid er klart fordelt mellem ambassaden og ministeriet. Det kan give yderligere forvirring om linjen i en i forvejen kompliceret administration, og der er eksempler på, at institutioner, der har fået afslag på dansk støtte på ét niveau, har fået støtte ved at søge på et andet niveau.

Den store administrative byrde taler også for, at Danida styrker sit fokus og engagerer sig stærkere med færre institutioner baseret på klare aftaler og kriterier. Danida kan også vælge at delegeres ansvaret for en del af sin støtte til andre donorer og/eller gøre øget brug af flerårig driftsstøtte frem for kortsigtet projektstøtte.

### Og overbebyrdede partnere

Også mange af de institutioner, Danida støtter, er overbebyrdede og svage. De får typisk projektstøtte fra flere donorer, som de skal servicere med forskellige ansøgninger, regnskabs- og afrapporteringssystemer m.m., men stort set ingen driftsstøtte, der sætter dem i stand til at opbygge deres egen kapacitet. Mange af de problemer, Paris-erklæringen om effektivitet af udviklingsbistand tager fat på, synes således også at eksistere i det "mikromiljø", som er udviklet mellem donorer og institutioner i Det sydlige Afrika: De regionale institutioner kæmper med de mange donoreres forskellige systemer, skiftende prioriteringer blandt donorerne, en ukoordineret dialog m.m. Samtidig klager donorerne bl.a. over, at de regionale institutioner er for ufokuserede og breder sig over alt for mange aktiviteter.

### Fremtiden: SADC's rolle skal afklares

SADC er regionens vigtigste samarbejdsorganisation. Det er fortsat en meget svag organisation, selv om en reform i 2001 samlede SADC's administration i Botswanas hovedstad Gaborone, og Windhoek-erklæringen fra 2006 lagde grunden til et mere fremadrettet samarbejde mellem SADC og de mest centrale donorer i tråd med principperne i Paris-erklæringen. Der er i høj grad brug for donorstøtte – også fra Danmark – til at styrke SADC's svage kapacitet, men det kræver, at også medlemslandene i SADC er parate til at engagere sig mere forpligtende i organisationens udvikling, så det bliver medlemslandene – og ikke blot donorerne – der driver

## resumé af evaluering / 2008.07

SADC's kapacitetsopbygning og styrkede regionale rolle.

I øjeblikket er SADC for svag til at bære en voldsomt forøget bistand, og derfor bør Danmarks regionale bistand til Det sydlige Afrika fortsat følge det andet spor, nemlig engagement i og støtte til andre centrale regionale aktører.

### Anbefalinger

Evalueringens centrale anbefalinger er, at Danmark bør:

- Revidere sin strategi for den regionale bistand til Det sydlige Afrika
- Klargøre rationalet for og metoderne i regional bistand
- Udvikle en klar strategi for et skifte fra ad hoc-støtte til mange forskellige institutioner til mere strategisk og fokuseret støtte til færre institutioner med øget vægt på driftsstøtte
- Overveje måder at støtte SADC på som organisation på basis af principperne i Windhoek-erklæringen
- Overveje innovative metoder til at støtte Sydafrika som det lokomotiv, der kan drive den regionale udvikling videre

## DANIDAS KOMMENTARER

Evalueringens konklusioner og anbefalinger er generelt relevante og vil indgå i overvejelserne om udformningen af den fremtidige regionale bistand til Det sydlige Afrika, og nogle af evalueringens anbefalinger er allerede ved at blive gennemført.

Der er et klart behov for et tæt samarbejde mellem donorerne for at sikre den bedst mulige koordination af den regionale udviklingsbistand. Der vil fra dansk side blive taget initiativ til at styrke dialogen med de andre donorer, og der vil blive organiseret møder mellem de donorer, der støtter de samme regionale organisationer. Der vil samtidig i løbet af 2009 blive taget initiativ til, at der udvikles strategiske retningslinjer for den regionale bistand baseret på principper om

større fokusering, komplementaritet og et mere langsigtet samarbejde. Der vil samtidig blive foretaget en gennemgang af administrationen af den regionale bistand til Det sydlige Afrika med henblik på at afklare evt. uklarheder, herunder af ansvarsfordelingen mellem Udenrigsministeriet i København og den danske ambassade i Sydafrika.

Evalueringen peger på, at der ikke foreligger systematisk dokumentation for de opnåede resultater. De fremtidige aftaler med de støttede institutioner vil få et stærkere fokus på resultater, og de anvendte metoder til at vurdere opnåede resultater, vil eksplicit blive beskrevet i aftalerne.

Donorernes forhold til SADC er påvirket af SADC's manglende engagement i regionale freds- og sikkerhedsspørgsmål. Fra dansk side vil man fortsætte en tostrengt strategi, hvor man vil samarbejde med SADC dels gennem de støttede regionale institutioner og dels etablere et konstruktivt samarbejde direkte med SADC.