



## EVALUERING AF MEDIESTØTTEN UNDER DET ARABISKE INITIATIV (2005–2012)

# EVALUERING RESUMÉ

2013.02

*Det Arabiske Initiativ (DAI) blev iværksat i 2003 med det dobbelte formål at fremme lokale reformprocesser i Mellemøsten og Nordafrika og styrke dialogen mellem Danmark og landene i regionen. Mediestøtte udgør med et samlet budget på DKK 178 mio. (2005-2012) det største regionale program og den fjerde største aktivitet under Det Arabiske Initiativ.*

*Mediestøtten er typisk for Det Arabiske Initiativ i den forstand, at den baserer sig på langsigtede professionelle partnerskaber, der involverer mange forskellige typer aktører og en kombination af reform- og dialogorienterede aktiviteter. I 2012 iværksatte EVAL en uafhængig evaluering af mediestøtten med særligt fokus på resultater indenfor programmets to hovedformål (i) Mediestøttens bidrag til reform i de arabiske lande og (ii) Dialog mellem fagfolk på medieområdet i Danmark og de arabiske lande.*

*Evalueringen er gennemført af det belgiske konsulentfirma Transtec i samarbejde med franske Media Consulting Group i perioden fra september 2012 til februar 2013.*

### Overordnede konklusioner

Evalueringens overordnede konklusion er, at det med mediestøtten er lykkedes – under de sidste ti års ofte voldsomme og komplekse forandringer i regionen – at nå bemærkelsesværdige resultater på væsentlige reformområder, især når det gælder medieudvikling i de arabiske lande. Evalueringen sætter kritisk fokus på relevans og effekt af mange projektaktiviteter med begrænset rækkevidde og efterlyser langsigtede rammeværk med danske partnere og mere strategisk projektledelse. Samtidig påpeger evalueringen, at en række interventioner har opfyldt specifikke projektformål og bidraget til væsentlige resultater.

Det gælder blandt andet indsatsområder som undersøgende journalistik, medie-monitorering og produktion af dokumentarfilm. På indsatsområder som online medier, lokalradio, lovarbejde og public service broadcasting har erfaringerne været mere blandede. Generelt har mediestøtten ført flere resultater med sig, når det gælder reformer i de arabiske lande, end når det gælder ambitionen om dialog mellem fagfolk i danske og arabiske medier.

**Dialogformålet** finder evalueringen opnået i varierende grad for danske og arabiske partnere. Arabiske partnere peger primært på øget viden om medieudvikling som deres vigtigste udbytte, mens danske partnere fremhæver bedre kulturel forståelse af den arabiske verden. Langtidseffekter af dialogindsatserne ser evalueringen kun tegn på hos danske partnere. Dialogresultaternes bæredygtighed vurderes at være beskedne, og det ensidige fokus på partnerskaber som model til at fremme dialog vurderes til at være for begrænset.

**Reformformålet** er indfriet i kraft af en række positive resultater, selv om langtidseffekt og bæredygtighed af resultaterne vurderes at være begrænsede. Reformresultaterne omfatter bidrag til lovændringer i retning af øget mediefrihed, ikke mindst i Yemen. Hertil kommer styrkelse af flagskibsinstitutioner som Arab Reporters for Investigative Journalism, Arab Working Group for Media Monitoring og Screen Institute Beirut. Endelig fremhæver evalueringen bidrag til mediernes funktion som demokratiske platforme samt styrket mangfoldighed og professionelle standarder.

## Baggrund

Det Arabiske Initiativ (DAI) har siden etableringen i 2003 været et centralt element i dansk udenrigspolitik i forhold til Mellemøsten og Nordafrika. Initiativet varetager vigtige og strategiske danske interesser ved at understøtte udviklingen af demokratiske, fremgangsrige og stabile samfund i Mellemøsten og Nordafrika. Det Arabiske Initiativ har til formål at fremme dialog og gensidig forståelse samt at bidrage til at modvirke stereotyper både i Danmark, i Mellemøsten og i Nordafrika.

Omvæltningerne, der startede i Tunesien i 2010 og senere blev kendt som Det Arabiske Forår, har på mange måder ændret på konteksten for initiativet, ikke mindst på grund af sociale mediers og kritiske journalisters styrkede rolle.

## Mediestøtte i praksis:

# JOURNALISTISKE RESULTATER

Fremme af undersøgende journalistik har siden 2004 udgjort en vigtig del af mediestøtten under Det Arabiske Initiativ, da forbedret journalistisk kvalitet blev identificeret som et regionalt prioritetsområde.

Da initiativet Arab Reporters for Investigative Journalism (ARIJ) blev etableret som en NGO i Jordans hovedstad Amman var der tale om en innovativ pionerindsats. Målet var produktion af effektivt medieindhold af høj kvalitet – en hjørnesten i mediestøttens overordnede målsætning sammen med øget mediefrihed og samarbejde mellem fagfolk i mediebranchen.

Med otte fastansatte på kontoret i Amman har ARIJ formået at udbrede sine aktiviteter til ni lande i regionen. Det afholder dog ikke kritikere fra at mene, at ARIJ kunne gøre mere for at markere sig uden for Jordan. Udvælgelse af kursusdeltagere og modtagere af støtte til journalistiske undersøgelser offentliggøres på ARIJ's hjemmeside og vurderes i evalueringen at være transparent og veldokumenteret.

Evalueringen finder, at ARIJ har medvirket til at sætte nye profesio-

nelle standarder i regionen. Gennem træning og rådgivning understøtter ARIJ journalister i deres indsats for at afdække sociale problemer og holde politikere til ansvar. Med ordene fra et uafhængigt review i 2009 ligger 'værdien af ARIJ's arbejde ikke så meget i at opfordre til at bringe denne verdens Nixon og Mubarak-ledere til fald, men i at afsløre samfundsmæssige dårligheder og udstille de skyldige på græsrodsniveau gennem undersøgende journalistik'.

Eksempler på projekter støttet af ARIJ for at fremme mediernes rolle som vagthund omfatter:

- Undersøgende reportager gennemført af Al Belad og BBC fik Jordans konge til at gribe ind for at bringe misrøgt af psykisk syge børn til ophør
- Havnemyndighederne i Beirut reviderede import-regulering efter NEW TV-afsløringer af svindel
- An Nahar TV afslørede egyptisk svindel i handel med benzin og diesel, der truede med at lamme landet

Mediestøtten under Det Arabiske Initiativ har hermed også fået ny relevans – og samtidig nye udfordringer. De hastige og undertiden også voldsomme forandringer betød, at mediestøtten måtte omstille sig til ændrede politiske dynamikker i en række lande samt et ændret medie billede med nye muligheder og udfordringer.

Evalueringen baserer sig på analyser af mediestøtte i fem lande i regionen og konsultationer i Egypten, Jordan og

Libanon samt med samarbejdspartnere på medieområdet i Danmark. De turbulente forhold i regionen fik betydning for de fem internationale konsulents indsamlings af materiale, der ikke kunne gennemføres som planlagt i Yemen og kun delvist lod sig gennemføre i Jordan og Egypten. De foreløbige resultater af evalueringen blev desuden diskuteret med regionale samarbejdspartnere på et seminar i Kairo i februar 2013.

## Delkonklusioner

### Undersøgende journalistik

Mediestøtten har ført til etablering af initiativet Arab Reporters for Investigative Journalism, som evalueringen finder har udviklet sig til en succeshistorie med resultater på individuelt reporterniveau såvel som i den regionale mediesektor. Initiativet har ikke blot udstyret reportere med innovative færdigheder, når det gælder om at undersøge og præsentere historier, der hidtil har været tabu, men har også styrket de regionale mediers rolle som vagthund.

### Mediemonitorering

Evalueringen finder dokumentation for, at flagskibet for mediemonitorering, Arab Working Group, har haft succes med at styrke sin koalition af regionale menneskerettighedsforkæmpere. Dog gælder det for dette som for en række af de undersøgte initiativer, at resultaterne primært lader sig påvise i de enkelte lande snarere end regionalt. Det ugentlige jordanske radioprogram Eye On The Media har således opnået resultater i Jordan, men kun meget begrænsede resultater i regionen i øvrigt.

### Lovgivningsreformer

De blandede resultater af mediestøttens lovgivningsinitiativer illustreres af to aktiviteter, evalueringen har vurderet. I Yemen har støtten bidraget til at få vedtaget en ny medielov med mere åbenhed. I Egypten er støtten til National Coalition for Media Reform en særdeles væsentlig indsats, hvis egentlige effekt dog lader vente på sig grundet den turbulente politiske situation i landet.

### Online medier

Støtte til online medier er et relativt nyt område, hvor spredte og kortvarige partnerskabsaktiviteter gør det vanskeligt at pege på resultater i større målestok. Dog kan evalueringen dokumentere visse resultater i form af øget kvalitet af hjemmesider for de aviser, der har indgået i samarbejdet.

### Public service broadcasting

Evalueringen påviser varierende resultater af to undersøgte aktiviteter. Støtte til højere professionelle standarder i TV produktion for børn og unge i Jordan og Libanon har kun kastet meget begrænsede resultater af sig på grund af svag forberedelse og opfølgning. Til gengæld ses støtte til radioproduktion i Yemen med relativt begrænsede midler at have ført til forbedrede redaktionelle rutiner takket være træning og simple teknikker til journalistisk research.

### Lokalradio

Resultaterne af den evaluerede lokalradiostøtte er positiv, men af begrænset rækkevidde. I Jordan har støtte til nyhedsproduktionen på to universitetsradioer primært ført til resultater i forhold

til fremme af kvinders deltagelse i den offentlige debat. I Tunesien har støtten taget sigte på at understøtte og udvikle den samlede lokalradiosektor, men selv om visse fremskridt er nået, kan kun tre radiostationer fremvise resultater.

### Dokumentarfilm

Evalueringen dokumenterer, at støtte til Screen Institute of Beirut har bidraget væsentligt til at fremme dokumentarfilmgenren i regionen. Tilknytning til instituttet har udviklet sig til at være et kvalitetsstempel, når det gælder filmproducenters mulighed for at finde finansiering til deres projekter. Salg, distribution og formidling påpeges af evalueringen at rumme nøglen til større rækkevidde af landvindingerne for regional dokumentarfilmproduktion.

### Mediestøtte i praksis:

## LOKALRADIO GIVER STEMME TIL KVINDER

Indtil for nylig var det kun ganske få lande i Mellemøsten og Nordafrika, der tillod produktion af lokalradio. Jordanske Amman Net var én af pionererne med sin spæde start i 2000 som internetradio. Siden da er lokalradio gået i luften i Palæstina, Marokko, Egypten, Libyen og Yemen. Mediestøtten under Det Arabiske Initiativ har været begrænset til to lokalradioinitiativer, nærmere bestemt i Jordan og Tunesien.

I Jordan har støtten fokuseret på tre universitetsradioer: New Ma'an Radio, Voice of Al-Karak og Radio at Yarmouk University – alle etableret efter 2010. Radioerne blev som led i den danske mediestøtte forsynet med udstyr, træning og rådgivning, der skulle styrke deres evne til at fungere som redskab for demokratisk dialog lokalt. Det har ifølge evalueringen ikke mindst givet kvinder mulighed for at lade deres stemmer høre i det jordanske

mediebillede. Siden er samarbejdet mellem de tre stationer blevet udvidet til også at omfatte videoproduktion, der i visse tilfælde har kunnet afsættes til den private station Roya TV.

I Tunesien var det i forbindelse med de politiske begivenheder i 2011 forventningen, at lokalradioer stod foran et lyttermæssigt boom. En række missioner har søgt at afdække behovet for støtte til lokale radiostationer og er blevet fulgt op af uddannelsessioner, rådgivning om medie-regulering og teknisk leverance af fire webstudiepakker til brug for radioproduktion. Sarah Fourti, en af pionererne fra den tunesiske lokalradiobevægelse fremhæver, at den danske støtte særligt har bidraget til at udvikle lokalradioer og webradioer og deres relationer til samarbejdspartnere i tunesisk civilsamfund.

## Anbefalinger

Evalueringen fremkommer med en række anbefalinger, der retter sig dels til Danida og dels til de professionelle partnere, der skal forestå fremtidens mediesamarbejde under Det Arabiske Initiativ:

- **Klarere forståelse af dialog**

Evalueringen anbefaler, at Det Arabiske Initiativs dialogformål defineres klarere. En klarere definition skal gøre det nemmere at måle resultaterne af indsatsen og lægge fremtidige indsatser til rette. Arbejdet med at definere dialogformålet bør inddrage de udfordringer, der ifølge evalueringen knytter sig til at etablere effektiv dialog.

- **Styrket programstyring**

Det anbefales, at mediestøtten fremover underlægges stærkere

programstyring. Navnlig bør der i et samarbejde mellem Danida og programpartnere under Det Arabiske Initiativ udvikles et robust system for monitorering og evaluering. Systemet skal sikre systematisk rapportering af målopfyldelse og bidrage til at sikre en udstrakt grad af erfaringsudveksling og videndeling som princip for den fremtidige programstyring.

- **Bedre koordination mellem partnere**

Evalueringen anbefaler endvidere bedre koordination mellem de forskellige partnere, der arbejder med medier under Det Arabiske Initiativ. Mere effektiv koordination mellem partnerne skal sikre en mere effektiv udnyttelse af støtten.

- **Længere tidshorisonter med partnere**

Evalueringen finder, at længere tidshorisonter for samarbejdet med arabiske og danske partnere vil kunne bidrage til bedre resultater på området,

da kortsigtet planlægning ikke er fremmede for ambitionen om at udvikle partnerskaber og dialog over tid.

- **Exit strategier**

For så vidt angår de institutioner, der er etableret som resultat af mediestøtten anbefaler evalueringen, at der i samarbejde med partnerne udarbejdes exit strategier, der skal sandsynliggøre, hvordan aktiviteterne kan gøres økonomisk bæredygtige, når den danske støtte fases ud.

- **Styrket tilstedeværelse i regionen**

Endelig anbefaler evalueringen, at de danske mediepartnere styrker deres tilstedeværelse i regionen samt udsender mere erfarne medarbejdere. Den styrkede regionale tilstedeværelse skal sikre en mere effektiv koordination og monitorering af aktiviteterne på landeniveau.

## DANIDAS KOMMENTARER

Det Arabiske Initiativ er en høj-risiko indsats, der adresserer centrale og politisk sensitive områder i komplekse politiske kontekster. Det Arabiske Forår har banet vejen for en ny politisk virkelighed karakteriseret af stor foranderlighed og usikkerhed og en række nye politiske aktører såvel som medieaktører.

I den sammenhæng er det positivt, at evalueringen konkluderer, at programmets formål om fremme af lokale reformprocesser er indfriet i en række konkrete indsatser. I lyset af omvæltningerne i kølvandet på Det Arabiske Forår, er det samtidig ikke så overraskende, at evalueringen ikke på nuværende tidspunkt kan finde dokumentation for langtidseffekter af de indsatser, der er foretaget. Initiativet bliver løbende tilpasset forandringsprocesserne regionalt og i de enkelte lande, og indsatserne målrettes samarbejdet med nye aktører.

Evalueringen er mindre positiv i vurderingen af opfyldelsen af programmets dialogmålsætning, hvor evalueringen kun finder langtidseffekter hos danske partnere. Udenrigsministeriet anerkender evalueringens påpegnings af behovet for en yderligere konkretisering af initiativets dialogforståelse. Udenrigsministeriet finder derimod ikke at den politiske betydning af dialogen mellem danske partnere og centralt placerede aktører i regionen, samt det forhold at dialog kan antage forskellige former i forskellige sammenhænge, har fået tilstrækkelig opmærksomhed i evalueringen. Netop med sigte på bedre at kunne måle de konkrete og langsigtede resultater af dialogindsatserne, har Udenrigsministeriet indledt en analyse af "dialog-tilgangen" med henblik på at skærpe dialogforståelsen, operationaliseringen og ikke mindst udviklingen af egnede instrumenter til måling af dialogresultater.

Parallelt med evalueringen har Udenrigsministeriet udarbejdet et strategisk rammedokument for programmet 2013-2016, der løbende har hentet inspiration fra drøftelser med evalueringsteamet. En række centrale anbefalinger er således allerede afspejlet i det strategiske rammedokument. Det gælder styrkelse af bl.a. mekanismer for erfaringsudveksling på landeniveau og sub-regionale netværk og – helt centralt – initiativets monitorering og evalueringssystemer. Også evalueringens anbefaling om i højere grad at sikre, at DAI samordnes med retningslinjerne for andre Danida-finansierede programmer til støtte for udvikling og styrkelse af civilsamfund, er der taget højde for i det nye strategiske rammedokument.