

## SYNOPSIS. Danmark – Ghana: Landepolitikpapir 2014-2018

### Overordnet vision og mål

Ghana befinder sig i en overgangsfase. Landet har opnået status som lavere mellemindkomstland og er en spirende økonomi i Afrika. Men væksten er ulige fordelt og udviklingen er ikke ligetil. Dette er baggrunden for et omfattende skifte i det bilaterale forhold mellem Danmark og Ghana. Danmark vil indgå et strategisk partnerskab med Ghana, som vil afspejle Danmarks nye strategiske og bredspektrede tilgang til det afrikanske kontinent. Denne tilgang vil blive benyttet inden for alle områder af dansk udenrigspolitik, udviklingssamarbejde overudenrigs- og sikkerhedspolitiske instrumenter og til kommercielle relationer. Således vil blive anvendt samt tænkt tilgang der gør brug af alle vores instrumenter for at nå strategiske mål. Der vil i særdeleshed blive rettet opmærksomhed mod det politiske og kommercielle samarbejde. Denne synergitænkning af instrumenter vil blive yderligere udfoldet i selve landepolitikpapiret.

Investeringer og andre finansielle strømme kan snart overstige udviklingsbistand til Ghana. I denne nye kontekst deler regeringerne i Ghana og Danmark visionen om, at Ghana gradvist vil blive mindre afhængig af bistand. Det danske udviklingssamarbejde med Ghana vil blive tilpasset til at imødekomme denne situation. I en overgangsperiode vil udviklingssamarbejdet mellem Ghana og Danmark blive reduceret, og der vil gives højere prioritet til kommercielle og politiske partnerskaber. Fokus i forholdet mellem Danmark og Ghana vil skifte fra udviklingssamarbejde til et økonomisk partnerskab baseret på øgede investeringer og handel, og et politisk partnerskab baseret på fælles værdier og interesser. I de kommende år er det forventningen, at det politiske og kommercielle samarbejde vil have nået et højt og stadigt stigende niveau, og at der vil være synergi mellem de forskellige instrumenter. Udviklingssamarbejdet vil fokusere på bæredygtighed, menneskerettigheder, ligestilling og nationalt ejerskab og være i overensstemmelse med "Compact" fra 2012 mellem Ghana og dets udviklingspartnere.

De overordnede målsætninger for samarbejdet vil være: (i) fremme af fælles værdier med grundlag i menneskerettighederne, (ii) øget kommercielt samarbejde, og (iii) fremme af bæredygtig, retfærdig og inklusiv grøn vækst med fokus på jobskabelse. Det strategiske partnerskab vil gennemgående støtte Ghanas aktive engagement i regionalt og globalt samarbejde, navnlig med hensyn til sikkerhed og fred, men også økonomisk og politisk. De overordnede mål vil blive indfriet ved at opnå målbare resultater inden for en række strategiske fokusområder, som vil blive endeligt identificeret i dialog med den ghanesiske regering.

## Den nationale kontekst

### Historisk og politisk kontekst

Et særligt aspekt ved forholdet mellem Ghana og Danmark er den danske deltagelse i den transatlantiske slavehandel fra omkring 1650 til 1802 og de danske investeringer i plantager indtil 1850. En række historiske steder eksisterer stadig, særligt Christiansborg slottet i Accra. Danmark var blandt de første lande til at anerkende Ghana som et selvstændigt land i 1957, og kort tid herefter blev udviklingssamarbejdet etableret.

Ghana var det første afrikanske land, der opnåede uafhængighed fra kolonistyret. Præsident Nkrumah var en stærk fortaler for panafrikanisme og var en nøglefigur i kampen mod kolonialisme og apartheid. Efter en turbulent periode med militært styre indførte Ghana demokrati i 1992 og har siden opretholdt demokratisk styre med succes. Landet står i dag som endemokratisk, fredelig og stabil aktør i en ellers skrøbelig og konfliktfyldt region. En central udfordring vil være at fastholde denne situation gennem aktivt engagement i regionalt samarbejde, konfliktforebyggelse og konfliktløsning. Regeringspartiet 'National Democratic Congress' (NDC), der vandt valget i 2012, viser tegn på en mere aktiv udenrigs- og sikkerhedspolitik, også på det kontinentale og regionale plan gennem AU og ECOWAS.

Siden 1992 har landet gennemført relativt fredelige, frie og retfærdige valg, med en løbende forbedring af valgprocessens kvalitet. Ghana var et af de første afrikanske lande, der gjorde brug af biometri ved valget i 2012. Til trods for at valget i 2012 forløb fredeligt, og generelt beskrives som frit og retfærdigt af internationale og nationale observatører, bliver det nu udfordret af det tabende parti, New Patriotic Party (NPP), som også er det største oppositionsparti. Partiet har til Højesteret indgivet en appel, der bestrider resultaterne. Det faktum, at NPP valgte juridisk handling frem for politisk vold er et tegn på demokratisk modenhed, men udfaldet - og de bredere konsekvenser - af retssagen, er stadig uvisse.

### Politisk kontekst, udfordringer og muligheder

Regeringens udøvende apparater væsentlig stærkere end den lovgivende forsamling og domstolene. Udfordring: at skabe en bedre balance. Mulighed: en omfattende rapport fra 2012 af den konstitutionelle evalueringskommission og regeringens 'White Paper' om rapporten kan danne grundlag for at skabe en bedre balance, og det lader til, at præsidenten er positivt indstillet på at føre processen videre.

Ghana er en de facto topartistat. Den politiske kultur tenderer til "Winner Takes All", hvilket skærper den politiske antagonisme på trods af det faktum, at de to dominerende politiske partier ikke varierer meget i substansen. Udfordring: at indføre mere rummelighed og inddragelse af den tabende part for at fremme national konsensus om centrale spørgsmål og langsigtede planer. Mulighed: den mulige styrkelse af Parlamentet kunne give den tabende part en bedre platform til at kontrollere og påvirke regeringen. Der er en stigende efterspørgsel efter en mindre partipolitisk kultur.

Sideløbende med den moderne sekulære stat har Ghana bibeholdt høvdingedømmer. Høvdinge kontrollerer ofte ejendomsretten til jord og har bemyndigelse til at afgøre stridigheder udenfor det formelle retssystem. Udfordring: eksistensen af høvdinge er en udfordring for det moderne demokrati, retsstaten, ligestilling og kvinders rettigheder, samt kommerciel udnyttelse af jord. Konflikter om arvefølge er også hyppige og til tider voldelige, hvilket fører til ustabilitet i visse dele af landet. Mulighed: Den nye minister for høvdingedømmer har opfordret til en modernisering af denne institution.

Civile og politiske rettigheder er almindeligt respekteret i Ghana. Derimod er fremskridt med hensyn til økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder langsommere. Udfordringer: korrupcion i retssystemet, skadelige kulturelle praksisser, ulighed imellem kønnene, vold mod kvinder og børn. Deunderbemidlede menneskerettighedsinstitutioner skal styrkes. Spørgsmålet om rettigheder for lesbiske, bøsser, biseksuelle og transseksuelle (LGBT) er omstridt. Mulighed: et gradvist mere selvsikkert civilsamfund og en fri presse presser på for forbedringer. En ny progressiv minister for ligestilling, børn og social beskyttelse giver mulighed for at starte en dialog med hensyn til kvinders seksuelle og reproduktive sundhed og rettigheder, seksuel orientering og menneskerettigheder. Dialogen vil tage udgangspunkt i anbefalingerne fra 'Universal Periodic Review (UPR)'.

### Økonomisk kontekst, udfordringer og muligheder

Ghana har oplevet en stabil økonomisk vækst i de seneste år, og i 2011 var væksten over 14 pct. Efter indførelse af en ny beregningsmodel for BNP i 2010, røg Ghana fra den ene dag til den anden op i gruppen blandt lavere mellemindkomstlande. Væksten forventes at fortsætte med et niveau på 7 pct. årligt. Den seneste høje vækst er drevet af olieudvinding, traditionelle sektorer (kakao og træ) og udvinding af råvarer såsom guld, samt servicesektoren, mens produktionssektoren er stagende eller endda faldende. De høje guldpriser har ført til en kraftig stigning i den ulovlige minedrift med negative konsekvenser såsom nedbrydning af miljøet, udpining af naturressourcer, kollaps af sociale strukturer og konflikter mellem udenlandske minearbejdere og den lokale

befolkning. Desuden har den høje vækst ikke ført til nogen betydelig jobskabelse for befolkningen. I 2011 lå oliens vækstbidrag på 6,1 pct. Dette vurderes dog at have aftaget til omkring 1 pct. i 2012.

Stabil vækst uden tilstrækkelig jobskabelse, afhængigheden af nogle få råvarer og en stagnerende produktionssektor udgør alleseriøse udfordringer for enlangsigtet udvikling af økonomien og endda for fred og stabilitet. Andre udfordringer omfatter: et svagt uddannelsessystem, utilstrækkelige kompetencer, og generelt svag konkurrenceevne, korrupsion og en ineffektiv offentlig sektor. Muligheder: regeringens øgede fokus på privatsektorudvikling, jobskabelse, offentlige-private partnerskaber og reformering af den offentlige sektor kan ses som en mulighed for at forbedre situationen. Den første udviklingsstrategi for privatsektoren skabte rammer for et meregunstigt klima. Den anden fase af strategien har de nødvendige strukturer på plads til fremme af udviklingen af en spirende privatsektor, der kan skabe arbejdspladser.

Klimaforandringer forventes at få alvorlige negative konsekvenser for Ghana, men der findes betydelige muligheder for at indføre klimaløsninger i både den private og den offentlige sektor ('off grid' solenergi, minivandkraftanlæg og størreprogrammer for teknologi- og videnovertførsel, mv.). Befolkningstilvæksten er stadig høj - det er både en mulighed og en langsigtet trussel mod naturressourcer og miljøet.

Indtil udgangen af 2011 var den makroøkonomiske situation forholdsvis positiv, idet bl.a. inflationen og den finansielle balance blev holdt under kontrol. Men valgåret i 2012 bragte nogle betydelige udfordringer med sig: et budgetunderskud på 12 pct., devaluering af Cedi'en, stigende underskud på betalingsbalancen og øget gæld. En kraftig stigning i lønninger til offentligt ansatte, betydelig statsstøtte til brændstof mv. har efterladt begrænset plads til investeringer og service. Mulighed: den nye regerings fokus på disse spørgsmål kan ses som en mulighed.

Den stærke økonomiske vækst i den sydlige del af landet har ført til ulighed, et nord/syd-skel, omfattende migration til byområderne og ureguleret urbanisering. Dette har øget forekomsten af fattigdomslommer i byerne. Ulighed imellem kønnene er et andet centralt problem. Udfordring: hvis ulighederne ikke overvindes, er der en risiko for destabilisering af freden, overtrædelse af rettigheder og underminering af væksten. Mulighed: regeringen er udmærket klar over de risici, der er forbundet med ulighed, og opererer med ordninger, der kan afhjælpe disse problemer såsom 'Savannah Accelerated Development Authority' (SADA) med fokus på den ødstedte områder i nord.

Regeringen har etableret et sæt af nationale strategier og planer for at øge væksten og bekæmpe fattigdom. En fælles bistandsstrategi, benævnt "Compact" fra 2012 mellem Ghana og landets udviklingspartnere præsenterer en bred vifte af prioriteter for udviklingssamarbejdet. DAC-donorerne dominerer stadig scenen, når det kommer til partnerskaber med Ghana, men BRICS-landene, især Kina, og andre "nye" donorer spiller i stigende grad en rolle som kilder til finansiering og investering.

### Strategiske valg

Som en langvarig og respekteret samarbejdspartner er Danmark godt rustet til at videreudvikle vores samarbejde med Ghana, til gavn for begge lande, og baseret på erfaringer, opnåede resultater og en fælles overordnet vision for fremtiden. Ghanas position som et stabilt demokrati med en fri markedsøkonomi gør landet til et oplagt valg for et strategisk partnerskab.

Fælles værdier såsom menneskerettigheder, demokrati, god regeringsførelse, sikkerhed og regional integration vil blive fremmet igennem et tæt politisk samarbejde både multilateralt, regionalt og bilateralt og vil være fokuseret på et begrænset antal centrale spørgsmål af fælles politisk prioritet.

Øget kommercielt samarbejde vil fremme en bæredygtig, retfærdig og inklusiv grøn vækst med fokus på jobskabelse. Dette vil omfatte udvidelse af handelsrelationer igennem EU' økonomiske partnerskabsaftale (EPA) samt promovning og udbygning af danske virksomheders investeringer i vand, energi, miljø, klima, fødevarer og sundhed. Synergier mellem udviklingssamarbejdet og kommercielle aktiviteter vil blive styrket gennem Eksportrådets indsats i samspil med privatsektorprogrammet, Danidas Business instrumenter og Investeringsfonden for Udviklingslande (IFU).

Forskningsprogrammer støttet af Danida vil sætte mere fokus på syd-baseret forsknings samarbejde og en bedre tilpasning til de forskellige strømninger i det planlagte strategiske partnerskab. Kulturelt samarbejde vil blive brugt mere strategisk i kommercielt samarbejde og være baseret på Danmarks nye strategi for kultur og udvikling "Retten til kunst og kultur", i overensstemmelse med målet om at øge den økonomiske vækst gennem kreative industrier.

Igennem perioden vil udviklingssamarbejdet for fremme af vækst, sociale fremskridt, menneskerettigheder og ligestilling fortsætte, dog inden for en gradvist reduceret finansiel ramme. Grøn vækst vil være et centralt begreb og vil omfatte indsats inden for klimaforandringer som en del af støtten til den private sektor.

Danida Business Partnerships vil fortsætte og vil kunne udnyttes på en mere målrettet måde i en overgangsfase, ligesom Eksportrådets tjenester forventes at stige. Danida Business Finance ordningen vil blive udvidet og i højere grad fokusere på grøn vækst investeringer i infrastruktur.

Den generelle budgetstøtte til Ghana vil blive øget. En større andel af budgetstøtteprogrammet vil blive rettet mod reformer af den offentlige finansforvaltnings- og skattereformer og tiltag mod korruption. I den politiske dialog i forbindelse med budgetstøtten vil Danmark lægge vægt på privatsektorudvikling, jobskabelse, ligestilling, bekæmpelse af korruption, menneskerettigheder, offentlig finansforvaltning og god regeringsførelse.

Fremme af ligestilling på forskellige områder vil være en af hjørnestenene i udviklingsprogrammet, der bygger på en menneskerettighedsbaseret tilgang med fokus på de MDG'er, hvor Ghana er bagefter, navnlig med hensyn til mødres og børns sundhed. Et overgangsprogram forventes at blive implementeret fra 2016, når den sidste fase af sundhedssektorprogrammet udløber. De specifikke målsætninger og omfanget af programmet vil blive fastlagt i årene op til 2016.

Samarbejdet med EU vil blive styrket. EU vil være den vigtigste og foretrukne partner, politisk, i udviklingssamarbejdet og på området for handels- og kommerciel politik. Ghana er et pilotland for den fælles EU-programmering. "The Multiannual Indicative Programme 2013-2016" ses som starten på en proces med fælles programmering. En midtvejsevaluering af EU-bistanden til Ghana vil blive gennemført i 2015/16, og en ny runde af fællesprogrammeret bistand skal påbegynde dens gennemførelse fra 2017. Samarbejdet med FN-organerne, Verdensbanken og den Afrikanske Udviklingsbank vil blive styrket bl.a. med henblik på at sikre sammenhængen mellem bilaterale og multilaterale indsatser. Danmark vil tage del i indsatser for at fremme et frugtbart samarbejde mellem DAC-donorsamfundet og nye væsentlige aktører, især Kina.

## Forslag til indsatsområder

### Politisk samarbejde

På det multilaterale niveau (FN) og det regionale/kontinentale plan (ECOWAS og AU) vil Danmark fortsætte og udvide opbygningen af en alliance med fokus på centrale spørgsmål som har høj og fælles politisk prioritet, som er kontroversielle i en passende grad, og hvor der er udsigt til at Danmark og Ghana sammen kan gøre en forskel. Temaer kunne omfatte: (i) "Responsibility to Protect" (R2P) med allerede igangværende samarbejde, (ii)

seksuel og reproduktiv sundhed og rettigheder, (iii) illegale finansielle strømme, og (iv) Ghanas rolle i regionen, især Sahel, med hensyn til sikkerhed, fredsbevarelse og pirateribekæmpelse. Desuden vil der være flere bilaterale konsultationer om politiske spørgsmål på forskellige niveauer. Spørgsmål vedrørende menneskerettigheder vil blive baseret på anbefalinger fra "The Universal Periodic Review (UPR)". Mulighed: goodwill og gensidig interesse. Udfordring: identifikation af femner, ressourcemæssige begrænsninger.

### Udviklingssamarbejde

- Generel budgetstøtte. Mulighed: hidtil velfungerende og vigtig platform for at udøve indflydelse på forskellige politikområder. Udfordringer/risici: manglende makroøkonomisk disciplin, aftagende relevans for Ghana, svækkelse af donorharmoniseringen, nogle donorer på vej ud.
- Privatsektorprogrammet, Danida Business-instrumenter og IFU, med stigende fokus på grøn vækst og klimaforandringer. Muligheder: høj prioritet for regeringen i Ghana og dermed gode muligheder for positive resultater; udsigter til gensidig synergi samt synergi med kommercielle aktiviteter. Udfordringer: svage institutioner, vanskeligt at identificere gode partnere.
- Programmet for god regeringsførelse og ret til offentlige ydelser. Mulighed: Bygge videre på erfaringer og resultater fra den eksisterende støtte til menneskerettigheder og decentralisering, et styrket civilsamfund. Udfordringer/risici: svage regeringsinstitutioner og retslige organer, at sikre bæredygtighed efter udfasning.
- Sundhedssektor støtte. Mulighed: Bygge videre på de gode resultater opnået indtil nu; synergi med kommercielle muligheder. Udfordringer: muliggøre bæredygtighed efter udfasning i en situation med fragmentering af sektoren.

Indenfor udviklingssamarbejdet har Ghana et forholdsvis velfungerende system med udbredt koordinering mellem donorer og regeringen, koordinering indenfor EU (Joint Programming), samt harmonisering og tilpasning til regeringens prioriteter og systemer. I en situation hvor udviklingsbistand vil være mindre markant, vil det være en udfordring for Danmark at forblive en relevant og tilstrækkelig interessant samarbejdspartner samt at muliggøre konsolideringen af resultater og bæredygtighed. For at fastholde strategisk betydning vil Danmark fokusere på generel budgetstøtte og på sektorer og områder, hvor vi har opnået erfaring og positive resultater. Fremme af menneskerettigheder vil være omdrejningspunkt.

## Kommercielt samarbejde

Mulighed: Økonomisk vækst og stigende efterspørgsel efter forbrugs- og investeringsvarer, et relativt investeringsvenligt klima, stigende interesse for Afrika blandt danske virksomheder, erfaringer, goodwill og viden opnået gennem udviklingssamarbejdet, nyligtghanesisk fokus på vedvarende energi, energieffektivitet og grøn vækst; danske virksomheders styrke i disse og andre områder af interesse for Ghana.

Udfordringer/risici: Stadige mangler i investeringsklimaet, ulige konkurrencevilkår, lavt kompetenceniveau, ustabil strømforsyning, svag infrastruktur, mangel på gennemsigtighed i erhvervslivets forhold, korrupsion, svært at finde partnere. Det vil være helt afgørende at etablere solid og opdateret viden om de mest lovende sektorer, produkter og virksomheder og deres reelle engagement og kapacitet på begge sider samt styrke ambassadens kapacitet med ekspertise fra Eksportrådet.

Corporate Social Responsibility (CSR) er vigtig både ud fra et udviklingsmæssigt og kommercielt synspunkt og kunne give rig mulighed for synergi; også potentiale for styrket EU-samarbejde på dette område.

## Forskning og Kultur

Samarbejde inden for forskning og kultur. Mulighed: mange års betydeligt Danida-finansieret samarbejde på disse to områder. Udfordring: at fremhæve mere syd-baseret forskningssamarbejde og etablere mere strategisk sammenhæng mellem forskning/kultur og danske interesser inden for det udviklingspolitiske og kommercielle område.

## Resultater, indikatorer og monitorering

På det overordnede niveau vil det planlagte strategiske partnerskab mellem Ghana og Danmark skitsere de vigtigste og mest relevante mål og resultater der sigtes imod. Opfølgningen på partnerskabets aktiviteter kan ske på årsbasis ved dialog mellem de to lande. Både på dette niveau og indenfor de nedenfor nævnte områder vil eksisterende monitoreringssystemer blive brugt i så vidt omfang, det er muligt. Ingen parallelle og byrdefulde systemer vil blive etableret.

Politisk samarbejde. På det multilaterale og regionale plan kunne indikatorerne være: håndgribelige resultater defineret inden for det dansk-ghanesiske partnerskab. Indikator: vurdering af de relevante repræsentationer. På bilateralt plan kan fremskridt måles på antallet af møder og besøg på både politisk og embedsmandsniveau, og en kvalitativ vurdering af resultaterne af disse møder.



Udviklingssamarbejde. Resultater og indikatorer fra det eksisterende "Danida Performance Assessment Framework", der er baseret på rammeværket for nationale resultater på komponent-, program- og landeniveau, vil blive udnyttet med stigende fokus på bæredygtighed, konsolidering og vellykket udfasning. Flere eksempler på ekspertise i udviklingssamarbejde, der kan føre til kommercielle aktiviteter (synergi). Brug af EU fælles-programmerings (Joint Programming) rammeværk for resultater, hvis det er muligt.

Kommercielt samarbejde. Resultater: øget handel, flere danske virksomheder etableret i Ghana, stigende investeringsvolumen, øget antal af etablerede kommercielt levedygtige partnerskaber, øget antal partnerskaber, der trækker på erfaringer i udviklingssamarbejdet (synergi). Dette kunne suppleres med kundetilfredshedsanalyser og muligvis andre værktøjer fra Eksportrådets "værktøjskasse".

Forskning og kultur. Resultater: øget forskningskapacitet i ghanesiske forskningsinstitutioner, mere strategisk og fokuseret kultursamarbejde i det kommercielle arbejde. Udover resultaterne og kontrolredskaberne fra selve projekterne og programmerne, kunnemonitorering af den øgede sammenhæng med andre danske aktiviteter foretages ud fra en simplere letvægtsmodel.

### Kommunikation

Det langvarige bilaterale samarbejde imellem Danmark og Ghana er et glimrende eksempel på et givende og frugtbart forhold med konkrete resultater inden for de sociale, politiske og økonomiske udviklingsområder; et eksempel på et bilateralt forhold, hvor udviklingssamarbejdet har haft en meget positiv effekt.

Ghana repræsenterer en interessant fortælling om dagens Afrika. Et kontinent der stadig står overfor en række krævende udfordringer, men også et kontinent, som omfatter lande og organisationer, der tager et betydeligt politisk og økonomisk ansvar. De ghanesisk-danske relationer kan blive italesat som en succeshistorie - hvis blot mulighederne gribes og udfordringerne overvindes. En historie der viser, at udviklingssamarbejde har en positiv effekt og ikke nødvendigvis er "for evigt", bør være af interesse i Danmark både for offentligheden, det politiske system og erhvervslivet. Det vil sandsynligvis også blive vel modtaget af det ghanesiske publikum og være en mulighed for offentlige diplomatiske aktiviteter. Begrebet 'grøn vækst' bør være af særlig interesse som et emne, der er af lige stor betydning i begge lande.

En mulighed for at kommunikere politikpapiret i Ghana kunne være at afholde et offentligt seminar arrangeret af tænketanken "Institute of Economic Affairs". Dette

institut, som er offentligt kendt og respekteret, vil blive inddraget i udarbejdelsen af landepolitikpapiret og har meget stærke forbindelser på alle relevante niveauer i Ghana.

Et besøg af danske ministre i Ghana kunne være en glimrende mulighed for at kommunikere denne fortælling. Besøget kan samtidig bruges til at lancere det nye strategiske partnerskab mellem Ghana og Danmark.

Områderne forskning og især kultur egner sig godt til public diplomacy vedrørende det bilaterale forhold. Mulighederne for at involvere modtagerne af det kulturelle samarbejde bør undersøges. Ligeledes kunne danske civilsamfundsorganisationer, som har opnået resultater i Ghana, inddrages i kommunikationen af papiret og det samlede fremtidige samarbejde.