



FÆLLESEVALUERING AF INTERNATIONAL STØTTE TIL FREDSPROCESSEN I NEPAL 2006 – 2012



EVALUERING RESUMÉ

2013.03

Evalueringen undersøger virkningerne af international støtte til fredsprocessen i Nepal med fokus på bidragene fra Danmark, Schweiz og Finland i perioden 2006-2012.

Evalueringen har som hovedformål at vurdere de tre landes bidrag til fredsprocessen og betydningen heraf for derigennem at medvirke til en fortsat forbedring af støtten til denne proces. Som et bredere sigte skal den desuden bidrage til vedvarende erfaringsopsamling i forbindelse med fredsskabende aktiviteter i konfliktramte lande og post-konflikt-situationer andre steder i verden.

Evalueringen er iværksat af Danidas Evalueringskontor og er gennemført af konsulentfirmaerne Particip GmbH og Niras International Consulting samt nepalesiske eksperter.

Overordnede konklusioner

I 2006 satte en fredsftale – the Comprehensive Peace Accord – formelt en stopper for ti års væbnet konflikt i Nepal.

Fredsftalen fungerer som en ambitiøs køreplan for fredsprocessen, der blandt andet omfatter en foreløbig forfatning, parlament og regering, afvæbning, rehabilitering og integration af maoistiske eks-kombattanter, afholdelse af valg til en grundlovgivende forsamling og transformation (forandring) af staten i en demokratisk og inkluderende retning; mål som Nepals udviklingspartnere alle lægger stor vægt på både i udviklings-samarbejdet generelt og specifikt i forhold til situationen i Nepal.

Der er gjort betydelige fremskridt på mange af områderne. Evalueringen finder at den internationale støtte, herunder bidragene fra Danmark, Schweiz og Finland, har bidraget til fremskridt i implementeringen af fredsftalen.

Det drejer sig om støtte til afholdelse af valg, gennemførelse af forfatningsprocessen, rehabilitering og afvæbning og støtte til civilsamfundet. Evalueringen peger også på, at særligt det danskstøttede menneskerettighedsprogram har bidraget til en forbedring af menneskerettigheds-situationen siden fredsftalen, om end der fortsat er alvorlige problemer, herunder med straffrihed for menneskerettighedsovergreb begået under konflikten. Også valget i 2008 var en succes, der resulterede i en grundlovgivende forsamling med en bred repræsentation på tværs af det nepalesiske samfund.

Når det gælder udviklingen i forhold til god regeringsførelse ("good governance") er evalueringen mindre positiv. Trods visse fremskridt i enkelte regioner ses situationen på dette felt generelt som forværret. Korruption er fortsat udbredt og begrænser sig ikke kun til staten, men findes også hos civilsamfundsorganisationer. Udviklingspartnere har støttet en bred vifte af tiltag til fremme af god

regeringsførelse, men evalueringen fremhæver, at reelle fremskridt kun kan komme fra de ledende grupper i det nepalesiske samfund.

Både Danmark, Schweiz og Finland har leveret betydelig støtte til forfatningsprocessen. Alligevel er en ny forfatning endnu ikke en realitet, da der endnu ikke er politisk enighed om centrale spørgsmål, herunder statsstrukturen.

Baggrund

Danmark indledte sin udviklingsbistand til Nepal i 1973. Den programmerede danske støtte til Nepal var i perioden 2006-2011 på ca. 1,4 milliarder kroner og omfatter støtte til uddannelse, skovbrug, erhvervsudvikling, menneskerettigheder, god regeringsførelse, demokrati samt adgang til energi. Støtten til fredsprocessen i perioden 2006-2011 er primært kanaliseret gennem programmer, nemlig The Human Rights and Good Governance Programme (HRGGP) med et forbrug på 143 millioner kroner og The Peace Support Programme (PSP), der har forbrugt 124 millioner kroner i denne periode.

Den væbnede konflikt mellem kongen og den maoistiske oprørsbevægelse stod på mellem 1996 og 2006. Først efter flere års fejlslagne fredsforhandlinger indgik landets syv største politiske partier og maoisterne i 2006 en fredsftale, der satte en stopper for konflikten. Den 15. januar 2007 vedtog parlamentet en ny midlertidig forfatning, der banede vejen for dannelsen af en regering med deltagelse af maoisterne, og det lykkedes efter en turbulent periode at afholde valg i 2008 til en forfatningsgivende forsamling. Resultatet af valget blev et bredt sammensat parlament med mange små partier og en uventet stor sejr til maoisterne, der blev det største parti i det nye parlament. Årene herefter har imidlertid været præget af hyppige regeringsskift og mangel på enighed om væsentlige dele af en ny forfatning.

Evalueringen er baseret på et forstudie og tre feltbesøg i Nepal. Der er anvendt en bred vifte af redskaber, blandt andet analyser af projektporteføljer, interviews med nøgleinformanter, analyse af baggrundsdokumenter og rapporter samt en gennemgang af samarbejdet mellem udviklingspartnerne i Nepal baseret på spørgeskemaundersøgelser og interviews.

Delkonklusioner

Rigtige strategier og relevante programmer

Overordnet finder evalueringen, at Danidas strategiske tilgang har været passende og relevant for fredsprocessen i Nepal. Den danske indsats har gennem programmet for støtte til fredsprocessen (PSP) støttet de mere kortsigtede initiativer til at understøtte fred og stabilitet, mens programmet for menneskerettigheder og god regeringsførelse (HRGGP) i højere grad har søgt at adressere de grundlæggende årsager til konflikten, såsom diskrimination og ulighed. Derudover har programmet støttet bekæmpelse af straffrihed og samtidig fremmet en bred deltagelse i demokratiprocessen. Det er disse to programmer evalueringen har koncentreret sig om for Danmarks vedkommende. Evalueringen viser at international donoropbakning til fredsprocessen har været nødvendig, men at en succesfuld fredsproces fordrer nepalesisk ejerskab og politisk vilje til at gennemføre fredsftalen.

Strategierne for Danmarks, Finlands og Schweiz' indsats sigter alle på at støtte målene i fredsftalen fra 2006 og ligger som sådan på linje med de nationale fredsbestræbelser. Som led i udmøntningen af støtten har Danmark blandt andet bidraget til to centrale fælles fonde, som andre udviklingspartnerne også har støttet, nemlig Nepal Peace Trust Fund (NPTF) og United Nations Peace Fund for Nepal (UNPFN). Visse elementer fra fredsftalen – såsom social og økonomisk udvikling – er ikke omfattet af fondenes

mandat. Her har donorerne, inkl. Danmark, støttet en række udviklingsindsatser. Disse er ikke omfattet af denne evaluering.

Evalueringen fremhæver, at de tre donorers anvendelse af forskellige kanaler for støtte har været hensigtsmæssig. Et eksempel er Nepal Peace Trust Fund, der – selv om den har lidt under langsommelig administration og manglende kapacitet – i dag er ved at blive det centrale fælles instrument for udviklingspartnerne for harmonisering af den internationale støtte til gennemførelsen af fredsftalen. Endvidere har HRGGP med succes beskæftiget sig med menneskerettigheder – et område som Nepal Peace Trust Fund kun i begrænset omfang støtter.

Respekt for menneskerettighederne

Evalueringen påpeger, at antallet af krænkelser af menneskerettighederne er faldet støt efter fredsftalen. Der er dog fortsat alvorlige menneskerettighedskrænkelser i Nepal, og udbredt straffrihed for overgreb begået under konflikten. Evalueringen peger på, at denne fortsatte straffrihed fortjener mere opmærksomhed. Danidas indsats for styrkelse af menneskerettighederne anerkendes bredt i Nepal. Dog er der blandede resultater af indsatsen til monitorering af menneskerettighederne foretaget af Kontoret for Højkommissæren for Menneskerettigheder (OHCHR) og Nepals menneskerettighedskommission (NHRC). Krænkelser rapporteres, men det er ikke lykkedes at skabe den fornødne politiske vilje til retsforfølgelse. Problemet med straffrihed forværres af landets svage institutioner, ikke mindst politi og retsvæsen.

Udviklingspartnernes indsats for at støtte kvinder og andre undertrykte grupper har styrket deres kapacitet, så de er blevet bedre i stand til selv at forsvare deres rettigheder. Alligevel er vold mod kvinder og diskrimination på baggrund af kaste og etnicitet fortsat udbredt. Dette har dybe kulturelle rødder, som det vil tage lang tid at forandre. Løfter fra regeringen og de politiske partier, der blev afgivet

i forbindelse med fredsftalen, men som ikke er blevet indfriet, har begrænset udviklingspartnernes gennemslagskraft på området. Det kræver en lydhør stat og et effektivt retssystem, hvis omfanget af menneskerettighedsovertrædelser for alvor skal begrænses.

Valget

Valget i 2008 var en succes, idet det resulterede i en grundlovgivende forsamling med en meget bred repræsentation fra det nepalesiske samfund. Evalueringen peger på, at succesken med afholdelse af det relativt komplicerede valg (med to samtidige valgprocesser) blandt andet bygger på udviklingspartnernes indsats forud for og under valget. Støtten har omfattet valgovervågning, teknisk støtte til valgkommissionen og til selve afviklingen af valget. Hertil kommer støtte til civilsamfundsgrupper med at lave vælgeruddannelse og sikre information og viden i befolkningen om betydningen af valghandlingen mere generelt.

Forfatningen

Både Danmark, Schweiz og Finland har leveret betydelig støtte til Nepals forfatningsproces. Støtten til udfærdigelse af en ny forfatning og afholdelse af valg udgør eksempelvis mere end en fjerdedel af den samlede danske støtte til fredsprogrammet PSP. Støtten fra udviklingspartnere til at etablere en ny forfatning har vist sig som en nødvendig, men ikke tilstrækkelig betingelse for at opnå en inkluderende forfatning i Nepal, da de politiske partier har haft forskellige og indtil videre uforenelige krav til forfatningen.

God regeringsførelse

Selv om der er gjort fremskridt i retning af at sikre bedre beslutningsprocesser og forvaltning i nogle lokalråd (Village Development Councils), peger evalueringen på at situationen generelt er blevet forværret i Nepal på dette område. Der har ikke været afholdt lokalvalg siden 1998, og korruption er stadig rodfæstet og udbredt, hvad der har fået nogle udviklingspartnere til at beskære deres støtte. Der er i den nepalesiske befolkning en

generel mangel på tillid til det politiske system og til regeringen, blandt andet på grund af høje, men uindfrie forventninger til fredsprocessen. Korruptionen begrænser sig ikke til staten, men findes også hos civilsamfundsorganisationerne. Heller ikke programmerne i Nepal Peace Trust Fund kan sige sig fri fra korruption eller politisk indblanding. Udviklingspartnere har ydet stor støtte for at fremme god regeringsførelse, ligesom den danske indsats gennem HRGGP i høj grad har været fokuseret på mere demokratiske beslutningsprocesser og god regeringsførelse.

Kamp mod diskrimination

Danmark, Schweiz og Finland har både hver for sig og sammen arbejdet for at mindske diskrimination i Nepal. Indsatsen har bidraget til at sætte fokus på diskrimination og på at give folkevalgte repræsentanter fra marginaliserede grupper en stærkere stemme, hvilket har gjort dem i stand til at påvirke lokale og nationale politikker på området. Støtten har desuden muliggjort implementering af projekter og programmer på lokalt niveau, som har engageret kvinder og mænd fra forskellige sociale, kastebaserede og etniske grupper.

Evalueringen gør samtidig opmærksom på, at indsatsen – trods et stærkt mandat både på nationalt niveau og fra udviklingspartnere til at imødegå diskrimination – i mange tilfælde ikke har været tilstrækkelig til at gøre spørgsmålet til en naturlig del i planlægningen, implementeringen og monitoreringen af programmerne. Dette gælder særligt for de aktiviteter, som er gennemført i samarbejde med regeringen. I de programmer udviklingspartnere har gennemført på egen hånd, har det været lettere at tage fat på disse spørgsmål.

Den internationale støtte til dalitter og øvrige minoritetsgrupper har også medført sociale spændinger både lokalt og nationalt, fordi det udfordrer rodfæstede magtrelationer. Det er et åbent spørgsmål, om spændingerne er del af en håndterbar proces, der på længere sigt

vil føre til positive forandringer, eller om spændingerne vil bidrage til en yderligere polarisering og dermed vanskeliggøre fredsprocessen.

FNs mission for monitorering af freden og lejre for ekskombattanter

Der er ifølge evalueringen ingen tvivl om, at FNs mission var afgørende for bevarelse af freden, på trods af FN-missionens snævre mandat til at demobilisere de maoistiske eks-kombattanter, overvåge våbenhvilen og sikre afholdelse af valg. FN bidrog til markant forbedring af sikkerheden for civilbefolkningen gennem demobiliseringen, ligesom FNs mission påtog sig ansvaret for politisk vanskelige dele af fredsftalen såsom rehabilitering af børnesoldater. Kombinationen af støtte til FN og Nepals egne instrumenter til implementering af fredsftalen, såsom NPTF vurderes at være passende og have bidraget til at opbygge nationalt ejerskab.

Anbefalinger

Evalueringen omfatter en række anbefalinger til udviklingspartnere og deres fremtidige støtte til fredsprocessen i Nepal. De væsentligste anbefalinger er at udviklingspartnere:

- Skærper deres **strategiske fokus på fredsskabelse** ved med afsæt i Fredsftalen at udvikle en eksplicit forandringsteori og investere i konfliktanalyse og ved at adressere fredsskabelse i alle aktiviteter – ikke kun i de specifikt fredsskabende projekter.
- **Udvikler yderligere fælles programmer** på specifikke områder, såsom retsområdet, der er under udvikling med Danmark som lead.
- Gør en **større indsats for at øge ansvarlighed**, blandt andet ved i fremtidige projekter at tilføje analyser af mulige risici for korruption, fortsat advokere for øget gennemsigtighed og fortsat fremme befolkningens stemme i lokale regeringer, bureaukratiet og egen stab.

- Fortsat **arbejder via alle tilgængelige kanaler**, herunder FN, internationale og lokale civilsamfundsorganisationer, fonde og på nationalt og lokalt politisk niveau, for at bekæmpe ulighed. Samtidig bør man undgå at etablere parallelle strukturer, som underminerer kapacitetsudvikling i staten.
- Fortsætter med at **støtte den fulde gennemførelse af fredsftalen** fra 2006, herunder de menneskeretlige elementer.
- Fortsat **benytter projektlegeringsenheder (PIU's)**, der er velegnede i en situation med svag regeringsførelse.
- Fortsætter **arbejdet for frie og fair valg**.
- I højere grad støtter **brede koalitioner af organisationer, der arbejder for fremme af en multikulturel stat snarere end støtte til** organisationer, der retter sig mod enkelte marginaliserede grupper.
- **Gør større brug af koordinerende platforme** for bedre at kunne udveksle idéer, etablere fælles advocacy-positioner, mindske administrationsomkostninger og øge erfaringsopsamlingen gennem fælles monitorering og evaluering.

DANIDAS KOMMENTARER

Danida bemærker med tilfredshed, at evalueringen dokumenterer, at Danida har ydet et relevant bidrag til gennemførelsen af fredsftalen i Nepal og i høj grad har været i stand til at tilpasse indsatsen til de løbende udfordringer i fredsprocessen på trods af den komplekse fredsproces og manglen på en eksplicit ramme for analyse af konfliktodynamikker. Danida anerkender kompleksiteten i at evaluere resultater af støtten ydet af Danmark, Schweiz og Finland i Nepal over en 6-årig periode, og værdsætter de erfaringer, som evalueringen er med til at indhøste vedrørende støtten til fredsprocessen. Danida finder, at evalueringen indeholder nyttige anbefalinger, der vil være brugbare for udviklingen af den fortsatte danske støtte til fredsprocessen i Nepal samt til fredsprocesser i andre lande og sammenhænge.

Engagement i skrøbelige stater og post-konflikt situationer kræver løbende tilpasninger til skiftende omstændigheder og muligheder, ligesom det kræver en solid politisk økonomisk forståelse af konflikten. I Nepal baserer den danske støtte sig på et fredsopbygningsperspektiv, og der er gennemført konfliktanalyser og dialog herom med partnere. Støtten til fredsprocessen har søgt at balancere behovet for en sammenhængende forandringsteori for programmet med

behovet for at tilpasse sig partnernes egne forandringsteorier for deres indsats. Danida anerkender i denne sammenhæng behovet for en mere eksplicit og systematisk tilgang til konfliktanalyse og for at integrere konflikttransformation som tværgående element i den fremtidige støtte til fredsprocessen, menneskerettigheder og god regeringsførelse. En ramme for integration af konflikttransformation er under udarbejdelse som led i den nye fase af støtte til disse områder og vil også blive anvendt i relevant omfang i andre programmer.

Anbefalingen om flere fælles initiativer fra udviklingspartneres side støttes varmt, og Danida vil fortsat arbejde for fælles udvikling og harmonisering af støtten til fredsprocessen. Flere initiativer er allerede taget fra Danidas side, herunder fælles støtte til Nepals Menneskerettighedskommission, civilsamfundets indsats indenfor 'transitional justice' og til civilsamfundet mere generelt. Danida søger også som formand for donararbejdsgruppen vedr. menneskerettigheder at udvikle fælles holdninger og tiltag.

Evalueringen bekræfter vigtigheden af at arbejde gennem forskellige kanaler – FN, lokale og internationale NGO'er, og på flere niveauer i regeringen – og af at anvende forskellige instrumenter,

såsom diplomati og udviklingsbistand for at adressere ulighed og krænkelse af menneskerettighederne, der er nogle af de grundlæggende årsager til konflikten. Menneskerettigheder og ulighed vil fortsat være kerneprioriteter i den danske støtte, ligesom Danida kontinuerligt vil søge at tilpasse kombinationen af partnere, kanaler og instrumenter for mest effektivt at adressere disse problemstillinger. I denne forbindelse vil Danida søge at arbejde gennem staten for at opbygge statens kapacitet til at sikre fred, menneskerettigheder og udvikling samt undgå at etablere parallelle strukturer med mindre de eksisterende strukturer f.eks. ikke lever op til internationale standarder for menneskerettighederne. Endvidere vil Danida fortsætte indsatsen for støtte til organisationer, der fremmer marginaliserede gruppers rettigheder, ligesom det vil blive søgt at understøtte dannelsen af alliancer af organisationer, der arbejder for fremme af en inklusiv stat i Nepal.

Danida vil fortsætte med at anvende en projektlegeringsenhed, som anbefalet af evalueringen. Det er forventningen, at en sådan enhed fremover kan være fælles for en række ligesindede udviklingspartnere, der ønsker at styrke koblinger mellem staten og et stærkt og uafhængigt civilsamfund.