



EVALUERING AF DET ARABISKE INITIATIV 2003 – 2014

EVALUERING RESUMÉ

2015.05

Det Arabiske Initiativ (DAI) blev etableret i 2003 med et dobbelt formål: at støtte reformprocesser i Mellemøsten og Nordafrika (MENA) og etablere dialog mellem aktører i Danmark og den arabiske verden.

Initiativet har siden 2003 været en central del af dansk udenrigspolitik i forholdet til MENA-regionen.

DAI har i perioden støttet indsatser i MENA-regionen indenfor områderne: Menneskerettigheder og god regeringsførelse, kvinders rettigheder, videnssamfund og medier samt økonomisk vækst og jobskabelse.

Dansk-arabiske partnerskaber har været det bærende element, som i de senere år er suppleret med bistand via internationale og multilaterale organisationer.

Der har samlet været anvendt ca. 1,5 mia. kr. til DAI i perioden.

Initiativet har igennem dets levetid bidraget til fremme af reformer og demokratisering samt styrket dialog og gensidig forståelse mellem Danmark og den arabiske verden. DAI har vist sig at være et effektivt og fleksibelt instrument, som har formået at tilpasse sig en dynamisk politisk kontekst og derigennem bevaret sin relevans.

Det er konklusionen på en uafhængig evaluering af DAI, som er gennemført af det danske konsulentfirma NIRAS i samarbejde med britiske Integrity Research.

Baggrund

DAI blev lanceret i 2003 som led i et bredere dansk politikinitiativ i forhold til MENA-regionen. En række geopolitiske begivenheder, især 9/11 og den efterfølgende forstærkede indsats mod terror, medførte et voksende fokus i Vesten på behovet for dialog og samarbejde med MENA-regionen for at dæmme op for modsætninger. Initiativet var dermed ét blandt flere lignende initiativer som blev lanceret af EU, andre europæiske lande og USA. Antagelsen var, at Vesten gennem støtte til demokratiske reformer, uddannelse og menneskerettigheder kunne medvirke til at få gang i en socio-økonomisk udviklingsproces, som på sigt ville underminere fundamentalistiske kræfter i regionen.

Siden 2003 har DAI støttet indsatser i 11 lande i MENA-regionen med hovedvægt på støtte til Egypten, Yemen, Jordan, Tunesien, Marokko, Syrien og Libyen. Den samlede finansieringsramme fra programmets start til nu er omkring 1,5 mia. danske kroner fordelt på fire tematiske områder:

menneskerettigheder og god regeringsførelse 38 pct., ligestilling 15 pct., videnssamfund 29 pct., og økonomisk vækst og jobskabelse 15 pct. De tre første områder er inspireret af de hovedudfordringer for udvikling i MENA, som UNDP's Arab Human Development Report 2002 udpegede som områder, der forhindrede de arabiske lande i udvikling, mens det fjerde er tilføjet i 2011 efter "Det Arabiske Forår". De første mange år beløb programmet sig til omkring 100 mio. kr. om året, men i forbindelse med "Det Arabiske Forår" blev dette beløb hævet til 275 mio. kr. om året.

Siden 2003 har dansk-arabiske partnerskaber været det bærende element i programmet. Det har medført en række tætte og langvarige partnerskaber mellem danske og arabiske aktører, og tilstedeværelsen af en lang række partnere i regionen har givet Danmark mulighed for at opretholde tæt kontakt til regionale aktører og følge den regionale udvikling på nært hold.

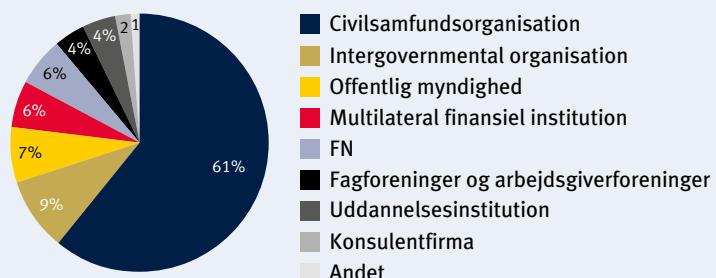
Resultater

DAI har været et relevant og tilpasningsdygtigt udenrigspolitisk instrument såvel som et effektivt udviklingsprogram. DAIs valg af tematiske fokusområder er relevant, og DAI har formået at understøtte nøgleinitiativer indenfor disse områder med gode resultater både for landene og for MENA-regionen som sådan. Endvidere har DAI formået at respondere rettidigt og fokuseret på de udfordringer og muligheder, der løbende er opstået i regionen. Dette har især vist sig at være tilfældet i forbindelse med tegningesagen i 2005-2006, hvor Danmark gjorde aktivt brug af kontakterne til arabiske partnere etableret gennem DAI til at sprede positive budskaber om Danmark. Og igen under det "Det Arabiske Forår" i 2011-2012, hvor DAI hurtigt kunne tilpasses og udvides til at understøtte de politiske forandringer. DAIs tilpasningsevne er et væsentligt træk, ikke mindst givet de store variationer og meget dynamiske forhold der har præget regionen i de sidste 12 år.

DAI UDGIFTER FORDELT PÅ TEMATISKE FOKUS-OMRÅDER 2003 – 2014



DAI-UDGIFTER FORDELT PÅ TYPE AF PARTNER 2003 – 2014



Evalueringen vurderer, at DAIs dobbelte fokus på reform og dialog udgør en særlig styrke. Programmet har faciliteret interaktion, samarbejde og vidensdeling mellem danske og arabiske partnere om netop gennemførelsen af reformer. Evalueringen konkluderer, at der har været stor opbakning blandt DAIs samarbejdspartnere til reformprocesser indenfor de fire tematiske områder. Desuden konkluderer evalueringen, at det stærke fokus på dialog og samarbejde har betydet, at DAI har fungeret som et vigtigt politisk instrument for Danmark. Danmark har gennem DAI og de mange partnerskaber en betydelig tilstedeværelse i MENA-regionen og anses i regionen for at være en fremsynet partner, som er villig til at indgå i samarbejder.

Evalueringen peger på, at netop dialogen som led i samarbejdet har givet DAI en ekstra dimension, som værdsættes blandt de arabiske partnere. De arabiske partnere finder, at de har lært nye og innovative

måder at løse problemer på, og tilsvarende har dialogen bidraget til, at danske partnere har opnået viden om MENA-regionen. Ikke mindst dialoginitiativer mellem unge fra Danmark og MENA-regionen har bidraget til at øge forståelsen af "den anden".

Overordnet finder evalueringen, at DAI-støttede aktiviteter har bidraget til reform og demokratiseringsprocesser på konkrete områder i landene, eller de har bidraget til at fremme grundlaget for fremtidige reformprocesser. DAIs ambitionsniveau om at understøtte politiske reformer er højt, da sådanne processer er meget langstrakte og afhængige af tiltag og begivenheder, som DAI ikke har indflydelse på. Og samlet set er DAIs ressourcer begrænsede i lyset af opgavens størrelse. I det følgende angives en række eksempler på konkrete resultater af DAI. Det er eksempler, da DAI i perioden har støttet mere end 100 projekter.

EVALUERINGSMETODE

Evalueringsholdet har haft adgang til alt materiale om DAI, herunder de mere end 100 projekter. Der er udvalgt 60 projekter i 4 lande – Jordan, Egypten, Tunesien og Marokko, samt regionale projekter, der har gennemgået en detaljeret evaluering. På baggrund af dette udvalg samt det samlede materiale har evalueringsholdet foretaget sine generelle vurderinger af DAI.

Menneskerettigheder og god regeringsførelse

Evalueringen finder, at DAI har bidraget positivt til at fremme menneskerettigheder. Aktiviteterne har været mest effektive i forhold til at understøtte fremskridt på menneskerettighedsområdet, hvor myndighederne enten på nationalt eller lokalt niveau har været engageret, og hvor samarbejdet har udmøntet sig i konkrete lovændringer, eller hvor der har været et direkte samarbejde med fx domstolene. DAIs støtte til arbejdet med at bekæmpe tortur har haft betydelig effekt i Tunesien, og erfaringerne vil kunne bruges andre steder i regionen. DAI har bl.a. bidraget til at styrke demokratiske transitionsprocesser både nationalt og lokalt samt understøttet inklusion af kvinder i disse processer. DAI har også bidraget til at styrke unges deltagelse i det offentlige liv.

RESULTATER AF STØTTE TIL MENNESKERETTIGHEDER OG GOD REGERINGSFØRELSE

- Øget kapacitet hos dommere til at håndtere tortursager (Tunesien)
- Støtte til vælgerregistreringskampagne (Marokko)
- Støtte til etablering af en enhed til overvågning og efterforskning af tortursager (Tunesien)
- Øget folkelig deltagelse i decentraliseringsprocesser (Tunesien)
- Mobilisering af unge frivillige i og omkring flygtningelejre i Jordan
- Øget inklusion af unge i dialog om demokrati i Egypten.

Kvinder og ligestilling

DAI har med stor succes støttet lovgivningsmæssige tiltag, der har bidraget til at fremme ligestilling. Projekter har fokuseret på styrkelse af kvinders politiske og økonomiske deltagelse samt forebyggelse af vold mod kvinder. Mange interventioner under DAI har fokuseret på den manglende viden om kvinders rettigheder og har bidraget til at bringe myndigheder, den private sektor og civilsamfund sammen om at sikre disse rettigheder. Navnlige har indsatser imod vold mod kvinder vist sig effektive og har medført øget fokus på at skabe forudsætningerne for at reducere vold mod kvinder, eksempelvis igennem etablering af nationale netværk og styrkelse af dommers kapacitet til at behandle sager om vold mod kvinder.

RESULTATER AF STØTTE TIL KVINDERS RETTIGHEDER

- Etablering af et retshjælpscenter for kvinder (Marokko)
- Inklusion af kvinder i udarbejdelsen af den nye forfatning i Egypten samt høringsprocesser decentralt
- Udbredelse af information om kvindekonventioner (Jordan)
- Øget andel af kvindelige kandidater ved lokale valg (Egypten)
- Støtte til kvinders deltagelse i forfatningsprocessen i Tunesien.

Videnssamfund

DAI har ydet et væsentligt bidrag til at styrke pressefriheden i regionen. Der er ydet støtte til udarbejdelse af medielovgivning og udvikling af kritisk journalistik, hvor DAI ofte har støttet innovative tiltag, som derefter har kunnet tiltrække andre donorer. DAI har også støttet kritisk og uafhængig akademisk forskning, herunder gennem støtte til en række universiteter, således at der blev skabt et rum for kritisk debat. Der er tillige gennemført et større antal udvekslingsprogrammer mellem danske og arabiske studerende. Endelig er der støttet tiltag til inter-religiøs dialog i regionen.

RESULTATER AF STØTTE TIL VIDENSSAMFUND

- Etablering af regionalt netværk, der har skabt øget interreligiøs forståelse mellem religiøse ledere i regionen
- Facilitering af et dialog-forum for studerende i Danmark og Jordan
- Uafhængige medier, der fokuserer på lokale nyheder er etableret og aktive i Egypten.

Økonomisk vækst og jobskabelse

Som led i at takle den omfattende arbejdsløshed i regionen, som bidrog til den frustration, der ledte til de folkelige opstande i 2011, har økonomisk vækst og jobskabelse siden 2011 indgået som et tematisk fokusområde under DAI. DAI har støttet en række indsatser, der arbejder for arbejdsmarkedsreformer og dialog mellem arbejdsmarkedets parter, jobskabelse samt støtte til små og mellemstore virksomheder. Evalueringen finder, at især dialog mellem arbejdsmarkedets parter er et område, hvor Danmark har en komparativ fordel. Evalueringen anbefaler derfor bl.a. at engagere myndigheder i regionen i højere grad med henblik på at fremme forståelsen for denne form for dialog.

RESULTATER AF ØKONOMISK VÆKST OG JOBSKABELSE

- Vidensdeling indenfor mejeri-sektoren (Tunesien)
- Teknisk assistance til små og mellemstore virksomheder i lande i transition igennem støtte til IFC
- Støtte til jobskabelse gennem ILO (Egypten)
- Støtte til dialog mellem fagforeninger og arbejdsgivere (Marokko og Tunesien).

Evalueringens konklusioner og anbefalinger

Overordnet konkluderer evalueringen, at DAIs dobbelte målsætning om fremme af dialog og reform er programmets klare styrke og derfor bør bevares. Evalueringen understreger også behovet for et passende ambitionsniveau i forhold til, hvad Dan-

mark kan opnå med sin støtte til reformer med relativt få midler i meget dynamiske processer, som påvirkes fra mange sider. Evalueringen anbefaler, at Danmark gør sig mere klart, hvordan man bedst muligt kan bidrage til reformprocesser gennem et bedre fokus på, hvad der driver reformprocesser. Evalueringen noterer sig, at der er kommet større fokus på resultater de senere år, og at det igangsatte arbejde med at styrke dette fortsætter.

Partnerskabstilgangen i DAI har ifølge evalueringen vist sig særdeles effektiv. DAIs strategiske partnerskaber giver mulighed for en stærk tilstedeværelse i regionen, og denne tilstedeværelse genererer vigtige kontakter og vigtig viden om regionen og den politiske udvikling. Det er samtidigt et værdifuldt redskab i forhold til at skabe tætte og langvarige partnerskaber og samarbejde mellem danske og arabiske aktører. Evalueringen anbefaler derfor at fastholde partnerskaberne som det bærende element. Den anbefaler samtidig at styrke samarbejdet mellem danske myndigheder og myndighederne i regionen for derigennem at komplementere civilsamfundsindsatserne og arbejde for forandring på flere niveauer.

Evalueringen peger på, at Udenrigsministeriet fremadrettet med fordel kan tydeliggøre spillet mellem DAI og andre danske og internationale udenrigspolitiske instrumenter vis-a-vis MENA-regionen og sikre sig at disse instrumenter komplementerer hinanden.

Evalueringen konkluderer, at DAI med fordel kunne styrke inddragelsen af ambassaderne og de lokale tekniske rådgivere placeret i regionen i de strategiske beslutninger vedrørende DAI for derigennem at styrke synergieffekter mellem Danmark og MENA-regionen. Dette kan desuden styrke vidensdeling på tværs af partnerne og skabe en stærkere platform for den politiske dialog i regionen.

UDENRIGSMINISTERIETS KOMMENTARER

Det er første gang, DAI evalueres i sin helhed. Evalueringen falder på et godt tidspunkt ift. det igangværende arbejde med at formulere den næste fase af DAI. Udenrigsministeriet er enig i hovedkonklusionerne i evalueringen og noterer sig især, at evalueringen fremhæver, at de strategiske partnerskaber har været et effektivt værktøj til at fremme dialog og reformprocesser mellem aktører i regionen og i Danmark. Ministeriet hilser det velkomment, at evalueringen understreger initiativets fleksibilitet og tilpasningsevne,

og noterer sig, at evalueringen anbefaler at fastholde de to strategiske mål, men samtidig arbejde for at gøre det klarere, hvordan de enkelte aktiviteter bidrager til de overordnede mål.

Udenrigsministeriet noterer sig desuden, at evalueringen anbefaler at tydeliggøre spillet mellem DAI og andre danske og internationale instrumenter. Udenrigsministeriet vil bringe erfaringer og anbefalinger fra evalueringen ind i den næste fase af DAI.