



UDENRIGSMINISTERIET
Danida

DECEMBER 2018



EVALUERING RESUMÉ

Evaluering af Afrika Fredsprogrammet 2004-2017

Danmarks bistand gennem "Africa Programme for Peace" (APP) er yderst relevant – ikke mindst fordi Afrika er hjemsted for langt den største del af verdens væbnede konflikter. Men det kniber med de konkrete resultater, og derfor bør den danske støtte justeres i den fjerde fase fra 2018 til 2021.

Danmark fortjener ros for at hjælpe de afrikanske lande med at fremme fred og sikkerhed og forebygge konflikter, for det er der i høj grad brug for. Ikke bare fordi væbnede konflikter er gift for politisk stabilitet og økonomisk udvikling, men også fordi Afrika er hjemsted for en betydelig del af denne verdens voldelige konflikter. I årene mellem 1990 og 2015 udspillede over 75 procent af alle krige og konflikter sig i Afrika.

I evalueringen roses også Danmarks vedholdende og forudsigelige støtte til APP - på dansk: Afrika Fredsprogrammet. De fleksible betingelser i den danske bistand har givet mulighed for planlægning og skiftende prioriteter, konstaterer evalueringen.

STØTTE TIL KNAPE MILLIARD KRONER

Afrikanske freds- og sikkerhedsinitiativer støttes af flere donorlande. Danmark er blandt de største bidragydere og vil, når den nuværende fjerde fase i bistanden udløber i 2021, have støttet APP med knap en milliard kroner. Formålet med APP er at fremme fred, sikkerhed og god regeringsførelse ved at styrke kapaciteten i kontinentets regionale organisationer - såsom Den Afrikanske Union (AU), der er det store panafrikanske samarbejdsforum - i dens medlemslande og hos andre involverede aktører. Udgangspunktet for APPs virke er, at det skal være afrikanske løsninger på Afrikas problemer, og evalueringen konkluderer, at APP har bidraget til at udvikle AUs generelle kapacitet til at arbejde med fred og sikkerhed i Afrika.

Også i forhold til de to andre større regionale samarbejdsorganisationer, ECOWAS (for landene i Vestafrika) samt IGAD (for landene i Østafrika), har den danske bistand gjort en positiv forskel. Støtten har betydet, at ECOWAS og IGAD på den ene side har kunnet fortsætte det vigtige arbejde og på den anden side har kunnet udvide deres virke. Samlet set har den langsigtede og fleksible bistand været afgørende for, at organisationerne

OM EVALUERINGEN

Evalueringen af APP er foretaget af den hollandske konsulentvirksomhed ECORYS i samarbejde med Clingendael Institutet og dækker perioden fra 2004 til 2017. Den er bestilt af Udenrigsministeriet med henblik på en vurdering af resultaterne af den danske bistand til afrikanske regionale organisationer, der medvirker i bestræbelserne for at fremme fred, sikkerhed og god regeringsførelse på kontinentet. Der er tale om støtte til Den Afrikanske Union (AU) samt til den vestafrikanske organisation ECOWAS, og til IGAD som er en udviklingsorganisation på Afrikas Horn.

Evalueringen er baseret på en kritisk gennemgang af APP-rapporter og andre relevante dokumenter, samt interviews og besøg hos samarbejdsorganisationer i Abuja, Accra, Addis Ababa og Nairobi. I alt blev over 100 personer involveret i APP-interviews.

kan reagere hurtigt på mulighederne, når de opstår, fremgår det af evalueringen.

Danmark skal anerkendes for at investere i initiativer, der er yderst relevante. Samtidig er APP i tæt overensstemmelse med de mål, der er knyttet til dansk udviklingsbistand og udenrigspolitik, konkluderer evalueringen.

SÅ SOM SÅ MED RESULTATERNE

Men både for AU, ECOWAS og IGAD gælder det, at deres kapacitet – både kvalitativt og kvantitativt – fortsat er svag, og der er ifølge evalueringen et fortsat behov for at styrke organisationerne økonomisk, organisatorisk og teknisk. Derfor er det ifølge evalueringsrapporten også indtil videre så som så med resultaterne.

Mens evalueringen finder APP og dens partnerorganisationer relevante, er de umiddelbare resultater af støtten mindre klare. Evalueringen bedømmer de overordnede resultater af den APP-bistand, der er givet til en række mindre organisationer, som acceptable. Til gengæld er de opnåede resultater i evalueringsperioden i de store regionale institutioner som AU, ECOWAS (Vestafrika) samt IGAD (Østafrika) utilfredsstillende. Det er uklart, om den danske støtte har haft nogen effekt på den rolle, som de tre organisationer konkret har spillet i forhold til fred, sikkerhed og god regeringsførelse i Afrika, fastslår rapporten. Det klareste eksempel på at APP har haft en effekt synes at være i forhold til ECOWAS, hvor Danmark har været ledende i arbejdet med det freds- og sikkerhedsmandat, som ECOWAS opererer under.

PROGRAMSTYRING

Der er flere forklaringer på de sparsomme resultater af APP-støtten. En af dem er, at den danske støtte kun håndteres af tre medarbejdere – på ambassaden i Etiopiens hovedstad Addis Ababa. Andre nordiske lande har flere folk til opgaven og hævder, at deres fingeraftryk er større end det danske, hedder det i rapporten. Den større svenske og norske tilstedeværelse tillader et dedikeret fokus og engagement med embedsmænd på et niveau, som Danmark ikke

har, påpeger evalueringen, der dog samtidig noterer sig den danske udlægning: Et mindre team sikrer bedre sammenhæng og overensstemmelse mellem danske initiativer på det politiske og udviklingsmæssige niveau.

VERDENS MEST USTABILE KONTINENT

Antallet af væbnede konflikter i Afrika har været konstant stigende siden afslutningen på Den Kolde Krig og har gjort Afrika til det mest ustabile kontinent i verden. Ifølge Uppsala Conflict Data Programme (UCDP) foregik over 75 procent af verdens voldelige konflikter i Afrika i årene mellem 1990 og 2015 – svarende til anslået 630. Konflikterne har raset i ca. 30 af kontinentets lande, men omkring tre fjerdedele er foregået i blot syv af landene: Den Demokratiske Republik Congo (DRC), Etiopien, Kenya, Nigeria, Somalia, Sydsudan og Sudan.

De fleste af konflikterne er en fortsættelse af en tidligere konflikt. Med undtagelse af revolutionen i Libyen og det efterfølgende væbnede opgør med landets daværende leder, Muammar Gaddafi, er hver eneste borgerkrig, der er indledt siden 2003, en fortsættelse af en tidligere borgerkrig. Det skyldes delvist den politiske orden – eller uorden – i de konflikttramte lande: Samfund, hvor regeringer, ledere og eliten kun i begrænset omfang drages til ansvar af befolkningen, er mere udsat over for konflikter. Det rejser ifølge evalueringen spørgsmål om, hvorvidt de traditionelle modsvar på konflikter, er rigtige. Militære interventioner og sanktioner synes eksempelvis at være mindre effektive i de langtrukne afrikanske konflikter, påpeger evalueringen.

Mere overordnet kan udfordringen med at fremme fred og sikkerhed i Afrika forklares med de regionale samarbejdsorganisationers manglende gennemslagskraft. De har svært ved få gennemført de trufne beslutninger.

Ifølge evalueringen synes AU, IGAD og ECOWAS at have større succes med at sætte normerne i medlemslandene – især med hensyn til konfliktforebyggelse og mægling – end med at udvikle og gennemføre transnationale politikker og operationer. To undtagelser er AUs mission i Somalia og AUs medvirken til at løse en politisk krise i Gambia efter præsidentvalget i december 2016. Først efter pres fra AU, anført af Nigeria, indvilligede landets enerådende præsident siden 1994, Yahya Jammeh, i at træde tilbage efter et valgnederlag, som han ikke ville anerkende.

For at få løst denne "implementeringskrise," som den kaldes, har AU-landene bedt Rwandas præsident, Paul Kagame, om stå i spidsen for en reformproces, der ventes at blive fremlagt i januar 2019. Reformen skal blandt andet forholde sig til, at de økonomiske bidrag til AU fra medlemslandene stadig er mindre end budgetteret, uforudsigelige og utilstrækkelige.

TERRORANGREB STEGET MED 1000 PROCENT

Evalueringen er også kritisk over for APPs tilpasningsevne til det stærkt ændrede konfliktmønster i Afrika (se boks). Det er ikke indlysende, at APPs fokus og tilgang i tilstrækkelig grad er tilpasset de nye trusler, der blandt andet kommer fra paramilitære grupper, kriminelle bander og terrororganisationer. Siden 2006 er antallet af terrorangreb i Afrika steget med hele 1000 procent, og i de lande hvor staten er svag, hvor centralregeringen ikke har kontrol med hele territoriet, hvor sikkerhedsstyrkerne er uprofessionelle, og hvor der ikke er andre konfliktløsninger til rådighed end magtanvendelse, er staten ofte en del af problemet. Og her er der brug for nye former for konfliktløsning, der ikke bare skal tage højde for den lange række af ikke-statslige aktører såsom krigsherrer, stammer, klaner

KAMPEN OM MAGTEN

Årsagerne til væbnet konflikt i Afrika har stort set været de samme i de seneste årtier: kampen om ressourcer, jord og især statsmagt. Ifølge en undersøgelse fra 2016 foretaget af det afrikanske "Institute for Peace and Security Studies" (IPSS) – der også modtager støtte fra Danmark – fordeler årsagerne sig således:

- kamp om magten i landet: 22 procent
- kamp mellem systemer/ideologier: 20 procent
- regional/lokal kamp om magt og dominans: 19 procent
- kamp om ressourcer: 17 procent
- autonomi: 9 procent
- løsrivelse: 6 procent
- kamp om jord/territorium: 4 procent
- Andre årsager: 3 procent

og militser, men også med problemerne i landenes sikkerhedsstyrker.

Evalueringen understreger det afgørende spørgsmål, om hvor den ekstra værdi af de regionale organisationer er – ikke bare i relation til den forandrede karakter af konflikter i Afrika, men også til de skiftende aktører og geopolitiske dagsordener.

MIGRATION GIVER PROBLEMER

Med de seneste års fokus på at nedbringe den irregulære migration fra Afrika til Europa er arbejdet med fred og sikkerhed – og dermed Danmarks støtte til APP – blevet yderligere udfordret. Irregulær migration opfattes ikke nødvendigvis som en kriminel – endsige problematisk – handling i de afrikanske lokalsamfund, hvor folk ofte er afhængige af den århundred gamle tradition med at krydse landegrænser for at finde jobs og købe/sælge varer. Derfor kan Europas bestræbelser på at kontrollere migrationen internt i Afrika – for på den

måde at nedbringe migrationen over Middelhavet - bidrage til utilfredshed og kritik lokalt i Afrika og derved styrke potentielt destabiliserende kræfter, påpeger evalueringen. Dette skaber en potentiel eksplosiv situation i allerede ustabile regioner såsom Afrikas Horn og Sahel, hvor der kun er få økonomiske alternativer, fremgår det af rapporten.

BÆREDYGTIGT?

Vil Programmet kunne stå på egne ben og løfte opgaven med at støtte kapacitetsopbygningen i AU og de andre regionale samarbejdsorganisationer uden dansk bistand? Svaret er ikke entydigt. Det er ikke klart, hedder det i rapporten, der dog slår fast, at bæredygtigheden i den danske støtte til APP svækkes af, at Den Afrikanske Union, ECOWAS og de andre regionale fora er meget afhængige af økonomiske bidrag udefra, herunder Danmark.

ECOWAS har ganske vist i teorien de økonomiske midler, der skal til for at håndtere freds- og sikkerhedsdagsordenen, men indtil videre bruges størstedelen af medlemslandenes bidrag ikke til dette formål. Derfor bør Danmark ifølge evalueringen overveje "at vise muskler" og forlange et bedre udbytte af den danske investering i ECOWAS.

ANBEFALINGER

Trods udfordringerne anbefaler evalueringen, at Danmark fortsætter støtten til afrikanske institutioner, der bidrager til fred og stabilitet på kontinentet. Men for at gøre APP mere effektiv og sikre flere umiddelbare, målbare resultater, bør de danske myndigheder – Udenrigsministeriet og involverede ambassader – kigge samarbejdet med organisationerne, der støttes gennem APP, efter i sømmene.

Dette bør blandt andet indebære, at Danmark gør det mere klart, hvad der skal komme ud af det danske bidrag; ikke mindst fordi der er valgt en fleksibel tilgang med stor tillid og ansvar til partnerne i APP. Derudover skal der udvikles en metode, der gør det muligt at måle, hvad APP gør rigtigt, og hvad der skal laves om. Det er vigtigt, fordi den danske støtte til

APP er institutionsopbygning, der i sagens natur er svær.

Desuden ser evalueringen et behov for, at Danmark i højere grad koordinerer med andre donorer for at sikre, at den danske støtte gør mest mulig gavn. Tættere koordinering er også tiltrængt, fordi Danmark har en mere fleksibel og mere partnerbaseret tilgang til APP end andre donorer, påpeger evalueringen.

FOKUS PÅ AFRIKAS MANGE UNGE

Den danske bistand til Afrika Fredsprogrammet støtter nu også et øget tværgående fokus i AU og i de andre afrikanske organisationers arbejde med ligestilling og de unge. Og det er ifølge evalueringen yderst relevant, da der er en klar sammenhæng mellem antallet af voldtægter og lande med væbnede konflikter – eksempelvis Sydsudan, Sudan og Den Centralafrikanske Republik. Samtidig oplever Afrikas mange unge - omkring 60 procent af kontinentets befolkninger er under 25 år – høj arbejdsløshed, begrænset social mobilitet og let adgang til våben. Dertil udgør de vedvarende konflikter mellem forskellige grupper en farlig cocktail. De afrikanske lande, der har den yngste befolkning, er også de mest konfliktramte på kontinentet, hvor unge mænd mellem 15 og 29 år udgør hovedparten af ofrene for vold med dødbringende våben.

UDENRIGSMINISTERIETS KOMMENTARER

Udenrigsministeriet hilser evalueringen af Afrika Fredsprogrammet (APP) velkommen. I lyset af mange års støtte til en række regionale organisationer, herunder Den Afrikanske Union, samt i lyset af bestræbelser for at finde løsninger på de mange konflikter på kontinentet, er vurderinger af APPs resultater og udfordringer meget vigtige. Forslag til hvordan bistanden bør udformes og tilpasses i løbet af programmets fjerde fase er ligeledes af stor værdi.

Evalueringen finder, at den danske støtte til de regionale organisationer har været både relevant og i overensstemmelse med bistands- og udenrigspolitiske målsætninger. At bidrage til styrkelse af afrikanske løsninger på Afrikas konflikter er væsentligt. Programmet udgør således et vigtigt grundlag for politisk dialog med en række samarbejdspartnere, der medvirker i freds- og sikkerhedsprocesser og i god regeringsførelse på kontinen-

tet. Som opfølgning på evalueringens anbefalinger vil Udenrigsministeriet styrke den politiske dialog, bl.a. gennem et årligt forum for drøftelse med de afrikanske partnere, der også vil forbedre koordinationen mellem de forskellige aktører.

Evalueringen peger på de fortsatte svagheder og den manglende kapacitet, der præger de regionale organisationer samt på vanskeligheder med rapportering af resultater opnået gennem den danske støtte. Med yderligere teknisk bistand og fornyede drøftelser med organisationerne vil Udenrigsministeriet søge at fremme resultatmålinger samt rapportering. Evalueringens forslag til redskaber, der kan anvendes for at måle fremskridt med institutionsopbygning, hilses også velkommen.

Gennem ambassaderne og kontoret for Afrika vil Udenrigsministeriet medvirke til fornyet dialog med de

regionale organisationer og med andre donorer, der også yder støtte til "freds- og sikkerhedsarkitekturen" samt til god regeringsførelse, bl.a. gennem støtte til afholdelse af valg. Det erkendes, at koordinering mellem nationale, regionale og internationale aktører er meget vigtig i konfliktløsninger og i forhold til de nye udfordringer, herunder terrorisme, der præger mange områder - ikke mindst Sahel og Afrikas Horn. Mens ambassaden i Addis Ababa fortsat vil stå for den overordnede koordinering og styring af programmet, vil der tages skridt til, at ambassaden i Abuja kan spille en større rolle i forhold til det vestafrikanske samarbejde gennem ECOWAS.

Det forventes, at den kommende midtvejs-gennemgang af den fjerde fase af Afrika Fredsprogrammet vil bygge videre på evalueringens anbefalinger.

Evalueringsrapporten er udgivet af:
Udenrigsministeriet
Evalueringskontoret
Asiatisk Plads 2
1448 København K
Danmark

Foto: ECORYS

Den fulde evalueringsrapport kan downloades fra internettet via <http://danida-publikationer.dk> eller evaluering.um.dk

For yderligere oplysninger, kontakt venligst tlf. +45 33 92 10 83 eller eval@um.dk
