

Subregional strategi

Västafrika

Burkina Faso

Mali

januari 2004 – december 2006



REGERINGSKANSLIET

UD

- Strategi för utvecklings-samarbetet med **Västafrika**
- Landstrategi för utvecklings-samarbetet med **Burkina Faso**
- Landstrategi för utvecklings-samarbetet med **Mali**



REGERINGEN

Regeringsbeslut

III:1

2004-05-13

UD2004/24834/AF

Utrikesdepartementet

Styrelsen för internationellt
utvecklingssamarbete (Sida)
105 25 STOCKHOLM

Strategi för utvecklingssamarbetet med Västafrika

5 bilagor

Ärendet

Genom beslut den 4 juni 2003 uppdrog regeringen åt Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) att inkomma med förslag till strategi för utvecklingssamarbetet med Västafrika, omfattande en strategi för subregionalt utvecklingssamarbete och separata landstrategier för Burkina Faso och Mali. Föreliggande beslut är den första strategin för subregionalt utvecklingssamarbete respektive landstrategier för Burkina Faso och Mali som antas av regeringen.

Sida har i skrivelse den 22 december 2003 inkommit med förslag till strategi för perioden 1 januari 2004 - 31 december 2006.

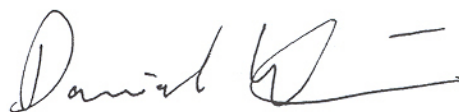
Regeringens beslut

Regeringen beslutar att de riktlinjer som anges i *bilaga 1-3* skall styra utvecklingssamarbetet med Västafrika för perioden fram till den 31 december 2006.

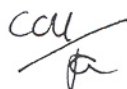
Regeringen beslutar att ingå samarbetsavtal med Burkina Faso och med Mali enligt bifogade avtalsutkast, *bilaga 4 och 5*.

På regeringens vägnar


Carin Jämtin



Daniel Wolvén



Strategi för svenskt stöd till

- subregionalt utvecklingssamarbete
- övrigt samarbete

i Västafrika 2004-2006

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SOCIALA INDIKATORER FÖR VÄSTAFRIKA.....	2
FÖRKORTNINGAR.....	3
A. SUBREGIONALT UTVECKLINGSSAMARBETE.....	4
A1. INLEDNING	4
A2. SAMMANFATTANDE SLUTSATSER FRÅN ANALYSEN AV SUBREGIONEN.....	4
A3. SAMMANFATTANDE SLUTSATSER FRÅN RESULTATANALYSEN.....	7
A4. MÅL FÖR SVENSKT STÖD TILL SUBREGIONALT UTVECKLINGSSAMARBETE I VÄSTAFRIKA.....	7
A5. STRATEGISKA ÖVERVÄGANDEN	7
A6. SAMARBETSOMRÅDEN	9
A6.1 KONFLIKTFÖREBYGGANDE ARBETE OCH KONFLIKTHANTERING	9
A6.2 GEMENSAMMA NATURRESURSER OCH INFRASTRUKTUR	10
A6.3 EKONOMISKT SAMARBETE OCH INTEGRATION	10
A7. GENOMFÖRANDE, VOLYM, KAPACITET OCH UPPFÖLJNING.....	11
B. ÖVRIGT SAMARBETE I VÄSTAFRIKA	13
B1. KONTRAKTSFINANSIERAT TEKNISKT SAMARBETE, KREDITER, GARANTIER, INTERNATIONELLA UTBILDNINGSPROGRAM OCH STARTSYD.....	13
B1.1 KONTRAKTSFINANSIERAT TEKNISKT SAMARBETE	13
B1.2 KREDITER.....	14
B1.3 GARANTIER	15
B1.4 INTERNATIONELLA UTBILDNINGSPROGRAM.....	15
B1.5 STARTSYD	15
B2. MANO RIVER-OMRÅDET OCH ELFENBENSKUSTEN.....	16
B3. NIGERIA	17
B4. GUINEA BISSAU.....	18
B5. GENOMFÖRANDE, VOLYM, KAPACITET OCH UPPFÖLJNING.....	19

Sociala indikatorer för Västafrika 2000/2001

	Förv. livslängd (år)	Läs- och skrivkunskap (% vuxna)	Läs- och skrivkunskap (% 15-24 år)	Läs- och skrivkunskap (% flickor 15-24 år)	Spädbarnsdödl. (‰)	HDI-ranking 2003 (av 175 länder)	Bef. med ink. <\$1 per dag (%)
ECOWAS (UEMOA)							
Benin	53.6	39.0	56.7	36.9	99	159	-
Burkina Faso	46.1	23.0	33.5	22.2	106	173	61.2
Elfenbenskusten	47.8	45.7	63.6	58.1	102	144	12.3
Guinea-Bissau	44.5	37.7	56.3	32.5	128	161	-
Mali	51.2	39.8	64.5	58.1	143	166	72.8
Niger	44.8	15.3	22.3	13.2	162	172	61.4
Senegal	52.9	36.4	49.8	40.7	68	156	26.3
Togo	51.6	56.3	72.3	57.6	80	141	-
ECOWAS (ej UEMOA)							
Kap Verde	69.4	73.6	88.4	85.4	54	103	-
Gambia	45.9	35.7	56.0	47.6	61	149	-
Ghana	56.6	70.3	90.2	87.3	63	151	38.8
Guinea	47.1	35.0	-	-	115	129	-
Liberia	-	-	-	-	-	-	-
Nigeria	51.5	62.6	85.8	82.5	112	152	70.2
Sierra Leone	38.3	32.0	-	-	182	175	57.0
Utanför ECOWAS							
Mauretanien	51.1	41.6	50.6	40.4	120	154	28.6

Förkortningar

AU	Afrikanska Unionen
BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BICE	Bureau International Catholique de l'Enfance
BNP	Bruttonationalprodukt
CFA	Communauté Financière Africaine
CILSS	Comité permanent Inter-Etats de Lutte contre la Secheresse au Sahel
CREPA	Centre Régional pour l'Eau Potable et 'Assainissement
DAC	Development Assistance Committee
DD&R	Disarmament Demobilization & Reintegration
ECOWAS	Economic Community of West African States
EU	Europeiska Unionen
FN	Förenta Nationerna
GDI	Gender Development Index
GSP	Generalized System of Preferences
GWP	Global Water Partnership
HDI	Human Development Index
HDR	Human Development Report
HIPC	Highly Indebted Poor Countries
IIED	Institut International pour l'Environnement et le Développement
IMF	International Monetary Fund
IUCN	The World Conservation Union
KTS	Kontraktsfinansierat Tekniskt Samarbete
NGO	Non Governmental Organisation
NEPAD	New Partnership for Africa's Development
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
PAGIRE	Plan d'Action pour la Gestion Intégrée des Ressources en Eau
PEDASB	Projet Energies Domestiques et Accès aux Services de Base en Milieu Rural
PRODEC	Programme Décennal de Développement de l'Education
PRSP/CSLP	Poverty Reduction Strategy Paper/ Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RFTF	Results-Focused Transition Framework
SEK	Svenska Kronor
Sida	Swedish International Development Agency
UD	Utrikesdepartementet
UEMOA/ WAEMU	West African Economic and Monetary Union
UNDP	United Nations Development Program
UNICEF	United Nations Children's Fund
WANEP	West Africa Network for Peace
WATAC	West African Technical Advisory Committee
WTO	World Trade Organisation

A. Subregionalt utvecklingssamarbete

A1. Inledning

Regeringen har per 2003-06-04 uppdragit åt Sida att inkomma med förslag till strategi för subregionalt utvecklingssamarbete med Västafrika¹. Den skall ha sin utgångspunkt i regeringsskrivelsen Afrika i förändring 1997/98:122, som slår fast att svensk Afrikapolitik bör omfatta mer utvecklat samarbete med Västafrika.

För att förbättra villkoren och avlägsna långsiktiga hinder för utveckling behövs inom vissa områden regionalt eller subregionalt utvecklingssamarbete. Denna strategi behandlar subregionalt utvecklingssamarbete och styrs utifrån redan fastställd "Strategi för svenskt stöd till regionalt och subregionalt utvecklingssamarbete i Afrika söder om Sahara, 2002-2006". Särskilt beaktas gränsöverskridande subregionala problem och möjligheter inom områdena konfliktförebyggande och konflikthantering, ekonomiskt samarbete och integration samt gemensamma naturresurser och infrastruktur. Strategin skall gälla perioden 2004-2006.

A2. Sammanfattande slutsatser från analysen av subregionen²

Västafrika är en heterogen region. Det koloniala arvet, med bland annat tre utomafrikanska språk – engelska, franska och portugisiska – utgör ett hinder för samarbete. Samtidigt förenar regionens traditioner, kultur, historiska erfarenheter och samhällsstruktur länderna. Det är av stor vikt att finna en gemensam integrationsprocess för hela regionen.

Fattigdomen i Västafrika är omfattande och djup. Av de 20 lägst rankade länderna i UNDPs index över mänsklig utveckling (HDI), ligger nio i Västafrika. Mali, Burkina Faso, Niger och Sierra Leone hamnar längst ned på samma lista.³ Trots kvinnornas centrala roll i ländernas produktion och ekonomi utgör de tillsammans med flickor och pojkar de fattigaste grupperna i regionen och missgynnas på flera områden. Kvinnor och barns tillgång till

¹ Med Västafrika avses här de femton länder som tillsammans utgör ECOWAS: Benin, Burkina Faso, Elfenbenskusten, Gambia, Ghana, Guinea Bissau, Guinea, Kap Verde, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone och Togo.

² Inga väsentliga förändringar har skett i relation till den övergripande analys av regionalt samarbete som togs fram som underlag till "Strategi för svenskt stöd till regionalt och subregionalt utvecklingssamarbete i Afrika söder om Sahara".

³ Human Development Report (HDR) 2003.

makt, möjligheter och säkerhet är begränsad, vilket bl.a. bidragit till mycket höga födelsetal. En relativt hög ekonomisk tillväxt i regionen under senare år har, bland annat p.g.a. befolkningsökningen, inte kunnat öka inkomsten per capita. I flera länder har tillväxten varit för låg för att kunna minska fattigdomen och de sociala indikatorerna har i vissa avseenden visat på försämringar eller stagnation. Så har varit fallet i exempelvis Burkina Faso och Mali.

Ekonomi i flera av länderna i Västafrika karaktäriseras av ett extensivt självhushållsjordbruk som huvudsaklig försörjningsform för folkflertalet. Detta har inneburit att en kraftigt ökad befolknings behov tillgodosetts genom att ta mer resurser (jord och arbetskraft) i anspråk, i stället för att öka jordbrukets produktivitet. Detta leder till att miljöproblemen tilltar, t ex genom att skogarna huggs ned. Då kvinnor i större utsträckning än män är sysselsatta inom den informella ekonomin och jordbruket, drabbar detta i första hand kvinnor. En modernisering av jordbruket och högre produktivitet för att få till stånd en dynamisk tillväxt är nödvändig om fattigdomen överhuvudtaget skall kunna minska. Härigenom kan de fattigas inkomster öka och på så sätt förbättras deras sociala situation långsiktigt.

Vid sidan av självhushållsjordbruk finns en liten modern sektor baserad på regionens naturresursbas, dvs. olja, bomull och mineraler. En särskild utmaning för Västafrikas ekonomier är att dra nytta av globaliseringen och integreras i världsekonomin på sina villkor.

De gränsöverskridande och delade fiskbestånden utmed den nordvästafrikanska kuststräckan - ett av världens främsta fiskeområden - är starkt hotade av bl.a. illegalt överfiske. Därmed hotas även det lokala hantverksmässiga fisket, som är av fundamental betydelse för den i stor utsträckning fattiga kustlevande befolkningens proteinförsörjning och utkomstmöjligheter. Bland annat utgör den i subregionen omfattande handeln med i kustzonen lokalt fångad fisk en betydelsefull sysselsättning för kvinnor. På motsvarande sätt är inlandsfisket i de i regionen förekommande floderna, sjöarna och fördämningarna av stor betydelse lokalt för fattiga människors överlevnad, försörjning och inkomster.

Trots svårigheter är subregional samverkan på frammarsch i Västafrika. Den västafrikanska samarbetsorganisationen ECOWAS har flyttat fram sina positioner genom att framgångsrikt medla i ett antal väpnade konflikter i regionen. Den frankofona⁴ ekonomiska unionen UEMOA bidrar till en långtgående subregional ekonomisk integration bl.a. genom en gemensam valuta, CFA-francen. Försök pågår inom ECOWAS med gemensamma resedokument. För att attrahera investeringar och öka handeln behövs harmonisering av normer, lagar och standarder mellan västafrikanska länder.

⁴ Med undantag för Guinea Bissau som har portugisiska som officiellt språk.

UEMOA och dess centralbank BCEAO driver denna process, medan politisk dialog och exempelvis bekämpning av människohandel sker inom ramen för ECOWAS. I ett längre perspektiv förutses UEMOAs och ECOWAS' ekonomiska integrationsprocesser harmoniseras, vilket skulle innebära att ECOWAS också tar en ledande roll på det ekonomiska området. Förhandlingar om Economic Partnership Agreements äger redan rum mellan ECOWAS och EU.

Demokratiska framsteg har gjorts i regionen, men bakom en demokratisk fasad döljer sig i några fall ett traditionellt, patriarkaliskt och i vissa fall auktoritärt samhällssystem, där staten inte sällan gynnar inflytelserika grupper som militär, polis, statstjänstemän och studenter på övriga gruppers bekostnad. Respekten för kvinnors mänskliga rättigheter och barns rättigheter är låg.

Många västafrikanska väpnade konflikter har subregionala dimensioner och implikationer, vilket de väpnade konflikterna i Elfenbenskusten och Liberia visar. Med ett komplext nätverk av relationer mellan länderna påverkar konfliktdynamiken i ett land även resten av regionen. Det handlar om unga män som rör sig mellan länderna och försörjer sig som legoknektar, en illegal handel med lätta vapen och rovdrift på naturtillgångar, vilket tillsammans skapar ett illegalt regionalt och internationellt handelsnätverk. Konflikterna resulterar dessutom i omfattande flyktingströmmar mellan länderna. Det höga ömsesidiga ekonomiska beroendet mellan många länder i Västafrika kan verka konflikthämmande men är även konfliktspridande. Krisen i Elfenbenskusten har utöver mänskligt lidande skapat ekonomiska påfrestningar för flera länder som Burkina Faso och Mali. Fattighetsnivån har ökat dramatiskt i länder som Liberia och Sierra Leone som ett resultat av långvariga konflikter. Det är därför tydligt att konfliktförebyggande insatser, även i andra länder i regionen, också är fattighetsförebyggande. Särskilt hårt drabbas kvinnor och flickor.

Det finns ofta ett direkt samband mellan den allvarliga bristen i demokratisk samhällsstyrning, inklusive mänskliga rättigheter, i enskilda länder, och de väpnade grupper och rebellrörelser som destabiliserar regionen. Västafrika kallas ibland för statskuppståtet – endast Senegal har undgått kupper sedan självständigheten.

Västafrika har stora miljöproblem av vilka många har nationella och lokala orsaker. Det finns också gränsöverskridande naturresurser där regionalt samarbete i form av gemensamma normer, regelverk och investeringar är förutsättningar för hållbart nyttjande av resurserna och fred i regionen. Framför allt gäller detta gemensamma vattenresurser, floder, kuster, mark och ekosystem, där insatser kan verka konfliktförebyggande. Västafrika kan indelas i två huvudsakliga ekologiska zoner: det torra Sahelbältet (bl.a. Burkina Faso och Mali) respektive regnskogsbältet utmed kusten. Den stora ekologiska variationen i Västafrika gör att den biologiska mångfalden i orört

tillstånd är extremt hög. Denna mångfald är emellertid allvarligt hotad, bl a på grund av omfattande avskogning. Vissa skyddsvärda områden i Västafrika är gränsöverskridande.

Kvinnors tillgång till vatten och sanitet är avgörande för de fattigas hälsa, varför ett hållbart nyttjande av regionens begränsade vattenresurser är en förutsättning för minskad fattigdom. Ökade krav på effektiv vattenhantering har drivit fram goda exempel på gränsöverskridande vattenresursförvaltning, t.ex. de regionala organisationerna för förvaltning av Senegal-, Niger- respektive Gambia-flodernas dalgångar. Emellertid finns behov av fler regionala initiativ inom vattenresursförvaltning i t.ex. Voltaflodens tillrinningsområde och i Fouta Djallon-massivet i Guinea Conakry.

A3. Sammanfattande slutsatser från resultatanalysen

Under 2003 utbetalades ca 27 MSEK ur Afrikaanslaget för subregionala insatser i Västafrika. Inom strategiprocessen för Västafrika har ingen separat resultatanalys gjorts för subregionala insatser, eftersom de analyserades under processen för att ta fram "Strategi för svenskt stöd till regionalt och subregionalt utvecklingssamarbete i Afrika söder om Sahara". Då framkom att det finns en stor variation vad gällde insatsernas regionala relevans. Många insatser utgjordes av nationella projekt som skedde parallellt i flera länder. Utifrån detta har Sida därefter arbetat efter den regionala begreppsapparat som togs fram i "Strategi för svenskt stöd till regionalt och subregionalt utvecklingssamarbete i Afrika söder om Sahara", för att förbättra den regionala relevansen i hela det regionala programmet, inklusive Västafrika.

A4. Mål för svenskt stöd till subregionalt utvecklingssamarbete i Västafrika

Det övergripande målet för stödet till subregionalt utvecklingssamarbete i Västafrika är att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. En stor del av detta arbete måste ske på lokal och nationell nivå, men för att förbättra villkoren och avlägsna långsiktiga hinder behövs också regionalt eller subregionalt utvecklingssamarbete. Denna strategi behandlar endast subregionalt utvecklingssamarbete inom Västafrika.

A5. Strategiska överväganden

Utvecklingshindren i många av Västafrikas länder är desamma. Vissa av dessa problem kan lösas på en nationell nivå medan andra kräver en gränsöverskridande ansats. För att uppnå synergieffekter skall insatser på nationell och subregional nivå i möjligaste mån planeras utifrån ett helhetsperspektiv på Västafrikas utmaningar vad gäller fattigdomsminskning.

Bland de subregionala utmaningarna som är gränsöverskridande och där subregionalt samarbete är nödvändigt för att hantera problematiken återfinns⁵:

- Konfliktförebyggande arbete och konflikthantering
- Gemensamma naturresurser och infrastruktur
- Ekonomiskt samarbete och integration

Konfliktförebyggande och konflikthantering, ekonomiskt samarbete och integration, gemensamma naturresurser och infrastruktur kommer att vara prioriterade samarbetsområden under strategiperioden. Utifrån de sammanfattande slutsatserna av analysen, har väpnade konflikter identifierats som det viktigaste subregionala utvecklingshindret i Västafrika. Konfliktförebyggande arbete och konflikthantering kommer därför att vara prioriterat i förhållande till de andra två områdena, d v s gemensamma naturresurser och infrastruktur samt ekonomiskt samarbete och integration. Utifrån analysen av projektportföljen är det tydligt att konfliktförebyggande och konflikthantering är ett område där Sverige behöver arbeta upp en projektportfölj under strategiperioden.

Området konfliktförebyggande arbete och konflikthanterings andel av den totala volymen till subregionala insatser i Västafrika skall under strategiperioden växa väsentligt och vid strategiperiodens slut utgöra merparten av volymen i den totala subregionala portföljen.

På området gemensamma naturresurser och infrastruktur finns redan en projektportfölj som i allt väsentligt reflekterar subregional relevans. Andelen förväntas inte förändras avsevärt. En del av portföljen utgörs av insatser med en överlappning mellan naturresurs- och konfliktområdena.

På området ekonomiskt samarbete och integration finns i nuläget initiativ till insatser på handelsområdet. Denna andel förväntas öka något under strategiperioden.

De insatser kring exempelvis kompetens och kapacitetsutveckling som genomförs i dag förutses minska under strategiperioden för att vid periodens slut utgöra en mindre andel av projektportföljen för subregionalt utvecklingssamarbete i Västafrika. Även i dessa insatser skall områdena som konfliktförebyggande, gemensamma naturresurser och infrastruktur samt ekonomiskt samarbete och integration prioriteras.⁶

⁵ För vidare resonemang och en begreppsapparat som ligger till grund för insatser inom subregionalt utvecklingssamarbete, se den analysmodell som presenteras i ”Strategi för svenskt stöd till regionalt och subregionalt utvecklingssamarbete i Afrika söder om Sahara”.

⁶ För vidare resonemang och en begreppsapparat som ligger till grund för insatser inom subregionalt utvecklingssamarbete, se den analysmodell som presenteras i ”Strategi för svenskt stöd till regionalt och subregionalt utvecklingssamarbete i Afrika söder om Sahara”.

A6. Samarbetsområden

A6.1 Konfliktförebyggande arbete och konflikthantering

Konfliktförebyggande arbete och konflikthantering förutses vara det största samarbetsområdet under strategiperioden. För att förebygga och hantera väpnade konflikter i Västafrika föreslås att ett konfliktperspektiv anläggs i det allmänna utvecklingssamarbetet med Västafrika. Med detta menas att insatser skall vara konfliktkänsliga för att inte bidra till konflikt eller konfliktspridning. Särskilt gäller detta insatser inom området gemensamma naturresurser och infrastruktur. Vidare skall svenskt stöd för direkta konflikthanteringsinsatser i första hand verka för att:

- Skapa förtroende, fred och säkerhet mellan länderna, bidra till god samhällsstyrning och demokrati i ett konfliktförebyggande syfte.
- Stödja fredsöverenskommelser genom insatser i post-konfliktsituationer. Speciellt skall här betonas avväpning, demobilisering och återintegrering av före detta stridande (DD&R) samt stöd till återuppbyggnad, postkonflikt- och försoningsinsatser.
- Stödja det regionala samarbetet för att bekämpa gränsöverskridande problem, särskilt människohandel, spridning av lätta vapen och illegal exploatering av naturresurser.
- Via regionala nätverk stärka det civila samhället som viktig aktör och lokal kapacitet för konfliktlösning och försoning.
- Förebygga spridning av hiv/aids mellan länderna i regionen i post-konfliktsituationer, orsakad av ökad befolkningsrörlighet i samband med demobilisering och återflyttning av flyktingar.

Inom alla områden skall, förutom risken för ökad konflikt, särskilt kvinnors och flickors makt, möjligheter och säkerhet uppmärksammas.

Stöd skall i första hand gå till ECOWAS, den viktigaste mellanstatliga aktören på detta område, och dess civila konflikthanteringsförmåga. Stöd skall inriktas på att stärka organisationens kapacitet på konfliktområdet. Sveriges engagemang i ECOWAS skall ses i ett perspektiv av konflikthantering på hela den afrikanska kontinenten, där andra aktörer såsom AU också agerar.

Utöver stöd till ECOWAS kan ett mindre omfattande stöd till det civila samhällets organisationer övervägas. En viktig aktör är den regionala organisationen West Africa Network for Peace (WANEP). Det civila samhället kan uppmärksamma brott mot mänskliga rättigheter, påverka/informera både allmänhet och beslutsfattare, stärka kvinnors deltagande i fredsbyggande, bidra till den sociala återintegrationen av före detta soldater, samt vara en implementeringskanal för insatser enligt ovan. Redan nu finns ett samarbete mellan ECOWAS och civilsamhället kring tidig förvarning om konflikter. Det civila samhället bör vara en central aktör i försoningsprocesser och förtroendeskapande insatser.

A6.2 Gemensamma naturresurser och infrastruktur

Gemensamma naturresurser och infrastruktur förutses under strategiperioden utgöra en väsentlig andel av subregionala program. För att stödja gemensamma naturresurser och infrastruktur föreslås i första hand ett svenskt stöd till samarbete kring reglering och förvaltning av gemensamma naturresurser som floder, kuster, vattenresurser samt delade ekosystem.

Inom alla områden skall särskilt risken för konflikt, samt kvinnors och flickors makt, möjligheter och säkerhet uppmärksammas.

På naturresursområdet övervägs i första hand stöd till insatser på naturresursområdet som överlappar med samarbetsområdet konfliktförebyggande arbete och konflikthantering. Möjliga samarbetspartner på detta område kan vara CILSS⁷, ECOWAS, GWP⁸/WATAC⁹ och IUCN¹⁰. ECOWAS är en viktig aktör på området integrerad vattenförvaltning. Stöd till implementeringen av FNs olika miljökonventioner, däribland Ökenkonventionen, kan också övervägas. Bevarandet av Västafrikas biologiska mångfald bör främjas genom stöd till konkreta modeller för kombination av skydd, rationellt naturbruk och ekonomiska incitament för lokalbefolkningen.

För att uppnå synergieffekter skall regionala insatser ses i ett helhetsperspektiv. Utifrån detta skall det avgöras om interventioner skall göras på nationell eller subregional nivå. Där så är lämpligt bör regionalt stöd för dialog och nätverkande samverka med bilateralt stöd för nationell implementering av regionala program i Burkina Faso och Mali.

A6.3 Ekonomiskt samarbete och integration

För att stödja ekonomiskt samarbete och integration skall i första hand stöd ges för att stärka de västafrikanska ländernas kapacitet att analysera förslag från, förhandla med och genomföra överenskomna handelsåtgärder inom ramen för WTO, EU och andra internationella organ.

Det påbörjade stödet till ECOWAS för kommande förhandlingar på handelsområdet, samt för förhandlingar om ekonomiska partnerskap med EU, skall därför fortsätta under strategiperioden. Sverige har sedan tidigare god kunskap om förutsättningarna för Minst Utvecklade Länder inför förhandlingar inom ramen för WTO. Stöd för ekonomiskt samarbete mellan länder för att minska intraregionala transaktionskostnader kan också övervägas i mindre omfattning. Inom handelsområdet kan nationella insatser i Mali och Burkina Faso övervägas, under förutsättning att dessa är nära kopplade till ett

⁷ Comité permanent Inter-Etats de Lutte contre la Secheresse au Sahel.

⁸ Global Water Partnership.

⁹ West African Technical Advisory Committee.

¹⁰ The World Conservation Union.

subregionalt stöd för att på olika sätt främja handel inom och utom subregionen.

För att skapa tillväxt och stabilitet i regionen är samarbetet och integrationsprocessen mellan de västafrikanska ekonomierna avgörande. UEMOA omfattar inte alla länder i regionen. På längre sikt planeras en synkronisering av ECOWAS' och UEMOAs integrationsagendor och ECOWAS förutses ta över den ledande rollen även på området ekonomisk integration.

Inom alla områden skall särskilt risken för konflikt, samt kvinnors och flickors makt, möjligheter och säkerhet uppmärksammas.

A7. Genomförande, volym, kapacitet och uppföljning

Ett antal bilaterala och multilaterala givare arbetar med subregionala frågor i Västafrika. Motiven och utgångspunkterna skiljer sig åt, medan områden, projekt och organisationer som får stöd ofta sammanfaller. Sida samfinansierar subregionala insatser med bl.a. Norska och Danska biståndsorgan i Västafrika. Sveriges samarbete med dem och med andra givare i subregionalt utvecklingssamarbete skall förstärkas under strategiperioden, framför allt när det gäller dialogkapacitet om strategiska subregionala frågor. Här finns stort utrymme för strategiska partnerskap för att underlätta både för samarbetspartners och givare. Samverkan med EU-kommissionen bör särskilt sökas, för att dra nytta av EU-kommissionens komparativa fördelar och erfarenheter av subregional integration.

Givet det planerade stödet till ECOWAS, skall Sverige under strategiperioden utarbeta ett förhållningssätt till organisationen. Ett övergripande samarbetsavtal mellan Sverige och ECOWAS skall övervägas för att institutionalisera det intensifierade samarbetet. Sverige skall verka för och stödja initiativ till bildandet av en givargrupp, "Friends of ECOWAS", för samordning av bistånd.

Volymen för det subregionala utvecklingssamarbetet med Västafrika skall gradvis öka. År 2004 skall volymen uppgå till 50 miljoner, år 2005 75 miljoner, samt år 2006 100 miljoner. En förändring av projektportföljen skall ske som en konsekvens av strategins prioritering av stöd till konfliktförebyggande och konflikthantering, vilket vid strategiperiodens slut skall utgöra merparten av det subregionala anslaget. ECOWAS skall ses som en huvudaktör inom detta samarbetsområde. Andelen insatser på området gemensamma naturresurser och infrastruktur bör inte förändras avsevärt, då en del av portföljen utgörs av insatser med en överlappning mellan naturresurs- och konfliktområdena. Andelen insatser inom området ekonomiskt samarbete och integration förväntas öka något under strategiperioden, men skall fortfarande utgöra en mindre andel av Sidas stöd.

Huvudansvaret för genomförandet kommer att ligga på hemma-myndigheten med delegerade uppdrag till fältet från fall till fall. Den kapacitet som finns för subregionala insatser i fält skall kunna användas flexibelt i både nationella och subregionala program.

I Sidas årliga landplan för det subregionala utvecklingsarbetet med Västafrika skall anges hur den fastställda strategin kommer implementeras på årsbasis samt vilka som är de aktuella dialogfrågorna.

Kontroll och uppföljning av övrigt program- och projektstöd skall göras genom projektrapportering, projektbesök, projektgenomgångar och Sidas rating system.¹¹ En översyn av samarbetet skall göras efter halva strategiperioden.

Uppföljning och utvärdering ska vara en central del av genomförandet av strategin. Strategin ska gälla 2004-2006 och dess genomförande är avhängigt utvecklingen i den västafrikanska subregionen. Sida skall i förväg informera UD vad gäller förväntad årsvolym och större insatser, samt samråda med UD inför beslut av principiellt angelägen karaktär.

¹¹ Avser Sidas interna system för uppföljning på insatsnivå.

B. Övrigt samarbete i Västafrika

I Västafrika planeras förutom stöd till subregionalt utvecklingssamarbete och bilateralt utvecklingssamarbete med Burkina Faso och Mali, också ett begränsat samarbete inom ett antal områden eller med ett urval länder enligt nedan.¹²

Utbetalningar/ aktiviteter under år 2003 inom de aktuella områdena var som följer:

- Kontraktsfinansierat tekniskt samarbete (KTS) med Ghana, Kap Verde och Senegal, drygt 2 MSEK
- Internationella utbildningsprogram, kostnaden för 48 deltagare från främst Ghana (16 deltagare) och Nigeria (15 deltagare)
- StartSyd, beviljade lån om sammanlagt ca 1 MSEK till två företag som etablerat samarbete i Ghana
- Humanitärt bistånd och konfliktförebyggande verksamhet, 143 MSEK, varav närmare 90% gick till länderna i Mano River-regionen (Sierra Leone, Liberia och Guinea) samt Elfenbenskusten.
- Guinea Bissau, drygt 18 MSEK
- Nigeria, drygt 5 MSEK

B1. Kontraktsfinansierat tekniskt samarbete, krediter, garantier, internationella utbildningsprogram och StartSyd

B1.1 Kontraktsfinansierat tekniskt samarbete

För att främja ett ökat utbyte av kompetens och erfarenhet mellan Sverige och Västafrika bör stöd till kontraktsfinansierat tekniskt samarbete (KTS) övervägas i de länder där förutsättningar för detta finns.

I Västafrika är kontraktsfinansierat tekniskt samarbete (KTS) aktuellt främst i Ghana och på Kap Verde, då båda dessa länder har en förhållandevis väl utvecklad samhällsstruktur och stabila institutioner, vilket är en förutsättning för att KTS ska kunna bedrivas. Stödformen kan också övervägas i Senegal trots de problem landet har i form av svaga institutioner och bristande finansiell kapacitet. Kontakten med berörda myndigheter underlättas av den svenska ambassadens närvaro i landet.

KTS med länder i Västafrika bör koncentreras till sektorer där svensk konkurrenskraft och kompetens är stark, främst miljö, förvaltning, MR/demokrati och infrastruktur. Genom delfinansiering av exempelvis konsultstudier, utbildnings- och rådgivningsinsatser och studiebesök i Sverige

¹² Se resp. landstrategi för Burkina Faso och Mali.

kan det svenska stödet till de berörda länderna bidra till kompetens- och institutionsutveckling, införande av nya metoder och system eller framtagande av beslutsunderlag för investeringar. I beredningen av samtliga insatser ska beaktas hur stödet kan komma att påverka kvinnors och flickors tillgång till makt, möjligheter och säkerhet. Volymerna för KTS i Västafrika beräknas under strategiperioden öka något från nuvarande nivå.

Bristen på kompetenta samarbetsparter och en svag svensk närvaro gör att förutsättningar för KTS i exempelvis Burkina Faso och Mali för närvarande inte finns. Samarbete med Nigeria bedöms för närvarande inte vara möjligt på grund av utbredd korruption. På sikt bör det dock finnas en beredskap att öppna upp för och mer aktivt främja KTS med länder i regionen som får stabilare samhällsförhållanden och där det finns kompetenta samarbetsparter.

B1.2 Krediter

Med olika former av krediter bör Sida, där förutsättningarna finns, överväga att stödja strategiska investeringar och insatser som kan ge god effekt på utvecklingen i samarbetsländer i Västafrika, och samtidigt främja samarbete mellan Sverige och dessa länder, inom områden där svenska varor och tjänster är konkurrenskraftiga.

Krediter skall inte ges till länder som enligt HIPC-initiativet har en ohållbar skuldbörda och som ännu inte nått beslutsdatum då skuldavskrivningarna fastställs. Länder som genomgått HIPC-processen skall endast ges mycket förmånliga krediter. I Västafrika förutses därför övervägande av krediter bli aktuellt till framför allt Nigeria, Senegal, Ghana och Kap Verde. I dessa länder bör krediter i första hand gå till angelägna projekt inom infrastruktur. Om synnerliga skäl föreligger kan också mindre, mycket förmånliga krediter till Burkina Faso och Mali komma att övervägas, då dessa är prioriterade samarbetsländer för svenskt utvecklingssamarbete i Västafrika. En förutsättning för detta är dock att den kreditfinansierade insatsen ligger inom, eller på ett tydligt sätt samverkar med, ett i landstrategin för respektive land prioriterat samarbetsområde. I beredningen av samtliga insatser ska beaktas hur stödet kan komma att påverka risken för konflikt, samt kvinnors och flickors tillgång till makt, möjligheter och säkerhet.

Till följd av begränsad svensk fältkapacitet i Västafrika, bör Sida under strategiperioden tillämpa ett reaktivt arbetssätt gällande kreditgivning till aktuella länder. Det är dock regeringens förhoppning att på sikt kunna arbeta mer proaktivt inom detta område i främst Nigeria och Ghana. Volymmässigt förutses kreditgivningen till Västafrika under strategiperioden öka i omfattning.

B1.3 Garantier

För att underlätta privata investeringar i utbyggnad eller modernisering av infrastruktur såsom vägar, hamnar, telenät etc, kan Sida lämna olika former av garantier. Sidas garantier kan exempelvis göra låntagaren, t ex ett kraftbolag, mer kreditvärdig och minskar på så sätt risken för banken och främjar därmed viljan hos privata företag att investera i utvecklingsländerna. Sidas garantier lämnas utan krav på att låntagaren ska köpa svenska varor och tjänster, men projektet ifråga ska ligga i linje med det svenska utvecklingsamarbetet med landet, eller på annat sätt beröra svenska företag eller intressen.

Sidas utställande av garantier baseras helt på efterfrågan. Garantier i Västafrika förutses därför i första hand komma att övervägas till projekt i Nigeria, Ghana, Senegal och Kap Verde, där svenska intressen och kontakter inom näringslivet redan etablerats. I beredningen av samtliga insatser ska beaktas hur stödet kan komma att påverka risken för konflikt, samt kvinnors och flickors tillgång till makt, möjligheter och säkerhet.

B1.4 Internationella utbildningsprogram

Sidas internationella utbildningsprogram erbjuder tillfällen till lärande och erfarenhetsutbyte mellan dels deltagarna från olika länder, dels deltagarna och det svenska universitet, myndighet eller privata företag som anordnar kursen. Genom Sidas samarbete med andra myndigheter och konsulter i genomförandet av programmen, bidrar dessa samtidigt till att utveckla den svenska resursbasen inom områden relevanta för utvecklingsamarbetet i bl.a. Västafrika. För att främja institutionsbyggande och kompetensutveckling i Västafrika, och samtidigt öka kontakten mellan svenskt och västafrikanskt näringsliv, bör inbjudan att ansöka till Sidas internationella utbildningsprogram under strategiperioden ställas till samtliga de länder i regionen med vilka Sverige bedriver utvecklingsamarbete. Deltagande i Sidas internationella utbildningsprogram är helt efterfrågestyrt, men Sverige bör i möjlig utsträckning uppmuntra kvinnliga sökanden. För att göra det internationella utbildningsprogrammet mer attraktivt och tillgängligt för sökanden från franskspråkiga Västafrika kommer program på franska att introduceras under strategiperioden.

B1.5 StartSyd

För att främja produktiva investeringar och affärsverksamheter som kan skapa intäkter och sysselsättning i Västafrika, kan Sida överväga stöd genom StartSyd-programmet. Programmet innebär förmånlig finansiering för överföring av teknisk kunskap och kompetens från ett svenskt företag till dess samarbetspart i Västafrika, och kan bidra till att svenska småföretag vågar ta steget att starta upp nya affärsrelationer med företag i regionen.

Många av de företag som skulle kunna vara intressanta för svenska företag att fördjupa samarbetet med i Västafrika, är ofta redan utländskt eller statligt ägda. Utbudet av potentiella samarbetspartners är därför begränsat. Detta i kombination med dåliga transportmöjligheter och en generellt sett låg utbildningsnivå i regionen, samt begränsade franskkunskaper inom svenska småföretag, gör att efterfrågan på detta stöd hittills varit låg i Västafrika. Stöd inom ramen för StartSyd-programmet förutses under strategiperioden i första hand komma att övervägas till Ghana, Nigeria, Senegal och Kap Verde. I beredningen av stöd ska beaktas hur detta kan komma att påverka risken för konflikt, samt kvinnors och flickors tillgång till makt och inflytande, möjligheter och säkerhet.

B2. Mano River-området och Elfenbenskusten

Mano River-området omfattar Guinea, Liberia och Sierra Leone. Konsolideringen av fredsprocessen i Sierra Leone och FN:s breda mandat till stöd för det liberianska fredsavtalet har skapat förutsättningar för att bryta den onda cirkel av våld och vanstyre som präglade de båda länderna under det senaste decenniet. Ett fullständigt genomförande av fredsöverenskommelsen mellan parterna i Elfenbenskusten är centralt för stabilitet och ekonomisk utveckling i hela regionen. Svenska insatser i Mano River-området och Elfenbenskusten bör därför ha som huvudsyfte att stödja en utveckling mot varaktig fred i länderna.

De svenska post-konfliktinsatserna förutses fortsätta så länge situationen så kräver. Sverige förutses under strategiperioden förbli en betydande givare av humanitärt stöd till regionen. En ökande inriktning på det civila samhället som aktör i freds- och återuppbyggnadsprocessen förutses. I beredningen av stöd skall, förutom risken för ökad konflikt, särskilt kvinnors och flickors tillgång till makt och inflytande, möjligheter och säkerhet uppmärksammas.

Till Sierra Leone föreslås Sida ge fortsatt stöd för återvandring, återuppbyggnad samt freds- och försoningsinsatser. Det är väsentligt att den sköra fredsprocessen förstärks, inte minst för den regionala stabilitetens skull, och därför bör Sidans engagemang fortsätta under hela strategiperioden, också med kortsiktiga strategiska insatser för att möjliggöra en övergång från humanitärt stöd till långsiktiga utvecklingsinsatser. Lämpliga multilaterala kanaler och organisationer, inklusive UNDP, bör härvid övervägas för svenskt stöd. Humanitära insatser, för vilka främsta målgruppen är liberianska flyktingar i Sierra Leone, förutses fortsätta.

För Liberia föreslås en övergång till utvecklings- och återuppbyggnadsstöd. Under en övergångsperiod skall dock det humanitära stödet fortsätta. I detta syfte planeras, vid sidan av det fortsatta humanitära stödet, ett tvåårigt stöd till Liberias återuppbyggnadsplan, Results-Focused Transition Framework (RFTF). Stöd till återanpassning och rehabilitering av före detta soldater, liksom återflyttning av flyktingar kommer att vara centrala delar av denna

plan. Även stöd till institutionsuppbyggnad och insatser på lokal nivå prioriteras. Det planerade svenska stödet skall där så är möjligt söka synergieffekter med redan pågående svenska insatser för fred och säkerhet i Liberia. Samverkan mellan FN:s civila och militära delar bör främjas. Sverige bör även verka för givarsamordning inom det särskilda forum som upprättats för detta ändamål. Sverige bör även verka för överskådliga effektiva finansieringsmekanismer till Liberias återuppbyggnad.

Stödet till Guinea-Conakry kommer även fortsättningsvis att utgöras av humanitärt stöd till flyktingarna i landet. För övrigt är Guinea-Conakry en viktig länk i arbetet med subregionala freds- och konflikthanteringsinsatser, varför utvecklingen inom landet bör följas noga.

Till Elfenbenskusten bör, förutom humanitärt stöd, stöd för en övergång till fred och till en post-konfliktsituation övervägas. En möjlig insats är då stöd via multilaterala kanaler, till exempelvis avväpning och återintegrering av ex-soldater (DDRR) samt till det av UNDP föreslagna programmet för att bekämpa spridning av lätta vapen. Stöd till Elfenbenskusten bör främst vara motiverat av utsikterna till fred och stabilitet i regionen och en högre sammanlagd och långsiktig effektivitet i Sveriges utvecklingssamarbete med Mali och Burkina Faso. Det är därför viktigt att dessa insatser väljs utifrån strategiskt prioriterade utgångspunkter och med stark fokusering så att effekterna kan följas upp.

B3. Nigeria

Den för utvecklingen i Västafrika kanske viktigaste enskilda händelsen under senare år var övergången till demokratiskt styre i Nigeria 1999. Den demokratiska utvecklingen befästes genom allmänna val våren 2003. Det är dock långt kvar innan Nigeria kan kallas en konsoliderad och väl fungerande demokrati. Nigerianerna har stora förväntningar på en "demokratiåterbäring" i form av ökad politisk jämlikhet och deltagande, vilket president Obasanjos regering inte har kunnat uppfylla fullt ut. Regeringen har också en viktig uppgift att förbättra respekten för de mänskliga rättigheterna och förbättra levnadsvillkoren för befolkningen.

Nigeria är Afrikas folkrikaste land och en regional stormakt med potential att bli motorn i den regionala integrationsprocessen. Trots att landet är en stor oljeexportör har regeringen varken lyckats omsätta inkomsterna på ett produktivt sätt eller ett sätt som främjat en fattigdomsinriktad tillväxt. Ekonomin kännetecknas alltjämt av svag tillväxt och omfattande korruption.

Sveriges har de senaste åren stött Nigeria med ca 5 MSEK per år inom området demokrati, mänskliga rättigheter och konfliktförebyggande. Detta stöd har bidragit till en professionalisering av människorättsorganisationerna i landet och bidragit till skapandet av arenor där känsliga politiska frågor i högre

utsträckning än annars kunnat diskuteras. Sveriges angreppssätt i form av ett begränsat, riktat och strategiskt bidrag för att främja en demokratisk utveckling, konfliktförebyggande och mänskliga rättigheter kommer att fortsätta. Sida skall under strategiperioden undersöka förutsättningarna för att öka detta stöd och ta fram förslag till strategiska insatser med fokus på den finansiella styrningen inom statsförvaltningen i syfte att stödja kampen mot korruption, till ett belopp av sammanlagt max 10 miljoner kronor årligen.

B4. Guinea Bissau

Guinea-Bissaus försiktigt positiva utveckling under slutet av 1990-talet fick ett abrupt slut i och med inbördeskriget 1998/1999. Därefter har landet inte lyckats återhämta sig utan präglas alltjämt av kaos. Enligt UNDPs Human Development Report lever 90% av befolkningen på mindre än en dollar om dagen. Medellivslängden i Guinea-Bissau är 45 år, vilket är lägre än för övriga länder i Västafrika.

Det starka missnöjet med president Yalas ledarskap ledde till en statskupp i september 2003. Ett civilt styre tog vid med Henrique Rosa som tillfällig president. Parlamentsval genomfördes i mars 2004. Enligt planerna skall presidentval hållas under våren 2005. Det nya politiska ledarskapet försöker återfå omvärldens förtroende. Landet står inför enorma utmaningar. Den rådande politiska och ekonomiska situationen utgör ett mycket allvarligt och övergripande utvecklingshinder.

Bristande politisk vilja och dålig samhällsstyrning var bakomliggande faktorer för regeringsbeslutet 1998 att fasa ut det svenska bilaterala utvecklingssamarbetet med Guinea-Bissau. Denna utfasning fullföljs under föreliggande strategiperiod, varför inga bilaterala insatser för 2005-2006 förutses.

I detta strategiarbete har endast en begränsad resultatanalys för Guinea-Bissau genomförts, då de bilaterala insatserna nu har fasats ut. Under 2003 har ca 18 MSEK utbetalats. För närvarande finns endast en insats kvar, Fundei, som är ett samarbetsavtal med en icke-statlig aktör. Fundei är en stiftelse som lämnar medelfristiga lån till lokala små och medelstora företag i Guinea-Bissau. Detta avtal löper ut vid slutet av 2004 och planeras inte förlängas. Ca 7 MSEK avses betalas till Fundei 2004. Inom ramen för stöd till multilaterala insatser bidrog Sida under hösten 2003 med ytterligare 1,5 MSEK till UNDPs Trust fund för Guinea-Bissau med syfte att stödja folkräkning och valregistrering inför de sedermera uppskjutna valen hösten 2003.

Efter valet 2000 utarbetade Guinea-Bissau en interimistisk PRSP med brett deltagande. Arbetet kommer att återupptas under 2004 med stöd av UNDP. I början av 2004 beslöt Sida att bidra med 7 MSEK till UNDPs Emergency Economic Management Fund.

Fred och stabilitet är den viktigaste förutsättningen för att fattigdomsminskning skall kunna äga rum i Guinea-Bissau. Stöd till konfliktförebyggande arbete och konflikthantering förutses hanteras inom ramen för stöd till subregionala insatser, främst genom ECOWAS. Om förutsättningar för stöd markant förbättras under strategiperioden, kan ett stöd för att stärka kapaciteten inom den guineanska förvaltningen genom multilaterala kanaler inte uteslutas. Målet på längre sikt är att Guinea Bissau integreras såväl politiskt som ekonomiskt i regionen. Sverige kommer genom sin dialog med framförallt ECOWAS att verka för att så sker.

Huvudansvaret för det fortsatta samarbetet med Guinea-Bissau ligger på hemmamyndigheten. Uppdrag kommer att ges till Sveriges ambassad i Dakar i förekommande fall.

B5. Genomförande, volym, kapacitet och uppföljning

I syfte att underlätta både för samarbetspartners och givare skall Sida under strategiperioden verka för en effektiv samordning med andra givare när det gäller insatser i Mano River-området, Elfenbenskusten, Guinea-Bissau och Nigeria. Genomförandet av insatser i ovan länder och områden skall i huvudsak ske genom multilaterala kanaler.

Sidas regler för stöd till KTS, krediter, garantier, internationella kurser och StartSyd ligger i linje med internationella överenskommelser på området.

Stödet förväntas under strategiperioden årligen för Sierra Leone uppgå till 10 MSEK, till Liberia 30 MSEK, till Elfenbenskusten 10 MSEK, och till Nigeria 10 MSEK. Detta innebär att det svenska stödet till övrigt samarbete i Västafrika således planeras uppgå till i genomsnitt 60-80 MSEK per år. Till detta skall läggas humanitärt bistånd till regionen om minst 100 MSEK per år, samt eventuella krediter och garantier.

Huvudansvaret för hantering av insatser kommer att ligga på hemmamyndigheten med delegerade uppdrag till fältet från fall till fall. Den kapacitet som finns i fält måste kunna användas flexibelt.

I Sidas årliga landplaner för utvecklingssamarbetet med Västafrika-Övrigt skall anges hur den fastställda strategin kommer implementeras på årsbasis samt vilka som är de aktuella dialogfrågorna. Kontroll och uppföljning av förekommande projektstöd skall göras genom projektrapportering, projektbesök, projektgenomgångar och Sidas rating system.¹³ En översyn av samarbetet skall göras efter halva strategiperioden.

¹³ Avser Sidas interna system för uppföljning på insatsnivå.

Uppföljning och utvärdering ska vara en central del av genomförandet av strategin. Strategin ska gälla 2004-2006 och dess genomförande är avhängigt utvecklingen i den västafrikanska subregionen. Sida skall i förväg informera UD vad gäller förväntad årsvolym och större insatser, samt samråda med UD inför beslut av principiellt angelägen karaktär.

Strategi
för
svenskt
utvecklingssamarbete
med
Mali
2004-2006

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

NYCKELDATA FÖR MALI	2
KARTA MALI 1. INLEDNING	3
1. INLEDNING	4
2. SAMMANFATTNING AV LANDANALYS	4
2.1 <i>Slutsatser av landanalys</i>	6
2.2 <i>Malis utvecklingspolitik</i>	7
3. SAMMANFATTNING AV RESULTATANALYS	8
3.1 <i>Demokrati och mänskliga rättigheter</i>	8
3.2 <i>Miljö och naturresurser</i>	9
3.3 <i>Budgetstöd</i>	9
4. FRAMTIDA UTVECKLINGSSAMARBETE MED MALI	10
4.1 <i>Mål</i>	10
4.2 <i>Strategiska överväganden, metoder och samarbetsformer</i>	10
4.3 <i>Samarbetsområden och delmål</i>	12
4.3.1 <i>Fattigdomsinriktad och hållbar tillväxt</i>	12
4.3.2 <i>Demokratisk samhällsstyrning och social utveckling</i>	14
4.3.3 <i>Hållbar utveckling av naturbruksektorena</i>	15
4.4 <i>Övriga former av samarbete</i>	16
4.5 <i>Dialogfrågor</i>	17
5 VOLYM, SVENSK KAPACITET, GENOMFÖRANDE OCH UPPFÖLJNING .	17
5.1 <i>Uppföljning</i>	18
<i>Bilaga 1</i>	19
<i>Bilaga 2</i>	0

NYCKELDATA FÖR MALI¹

Antal invånare	12,3 miljoner (2003)
Area	1 240 000 km ²
Uppskattad årlig befolkningstillväxt (2001-2015)	3,1%
Antal födda barn/ kvinna (2000-2005)	7,0
Uppskattad andel urban befolkning	30,8% (2001)
Uppskattad andel av befolkningen under 15 år	49,2% (2001)
Förväntad livslängd vid födseln	48,4 år (2001)
Barnadödlighet (2001)	141 per 1000 levande födda
Barnadödlighet under 5 år (2001)	231 per 1000 levande födda
Läskunnighet, män över 15 år	36,7% (2001)
Läskunnighet, kvinnor över 15 år	16,6% (2001)
Andel av befolkningen som lever på mindre än 1\$ per dag	72,8% (1990-2001)
Ginikoefficient	50,5 (2003)
Hiv/aids, andel av befolkningen 15-49 år	1.65% (2001)
BNP	2.6 billions US\$ (2001)
BNP/capita i löpande priser	239 US\$ alt 810 PPP US\$ (2001)
BNP/capita årlig tillväxt (1990-2001)	1.6%
Inflation	3,8% (2003)
Bistånd per capita	28,6 US\$ (2001)
Bistånd, andel av BNP	13,2% (2001)
Skuldtjänstkvot (skuldtjänst/ export)	4,5% (2001)
Offentliga utgifter för hälsovård, andel av BNP	2,2% (2000)
Offentliga utgifter för utbildning, andel av BNP	2.8% (1998-2000)
Offentliga försvarsutgifter, andel av BNP	2,0% (2001)
Andel av befolkningen med tillgång till rent vatten	65% (2000)
Andel kvinnor i parlamentet	10,2% (2003)
HDI-index	0.337 (2001)
HDI-ranking	172 av 175 (2003)
GDI (Gender Development Index)	0.327 (2003)
Freedom House Index	3.3 Fritt (2000)
Corruption Perception Index	3,0 (på skalan 0-10, där 10 indikerar låg grad av korruption) (2003)
Corruption Perception Ranking	78 av 133 länder (ju högre siffra, desto mer korruption) (2003)
PRSP godkänns av IMF/Världsbanken	Februari 2003
Beslutspunkt HIPC-II	Augusti 2000
Slutpunkt HIPC-II	Mars 2003

¹ Källor: Human Development Report 2003, Sidas budgetstödsskrivelse för Mali 2003

Karta Mali



1. Inledning

Regeringen har per 2003-06-04 uppdragit åt Sida att inkomma med förslag till strategi för det svenska utvecklingssamarbetet med Mali. Denna strategi skall ha sin utgångspunkt i regeringsskrivelsen 1997/98:122 om en förnyad svensk Afrikapolitik inför 2000-talet, i vilken det slogs fast att svensk Afrikapolitik bör omfatta mer utvecklat samarbete med Västafrika.²

År 1999 fattade regeringen beslut om riktlinjer för en ökad satsning på Västafrika och uppdrog åt Sida att inleda visst utvecklingssamarbete med Mali, främst inom miljövard, demokrati och mänskliga rättigheter.³ Grunden till det intensifierade svenska engagemanget i Västafrika var regionens positiva utvecklingstendenser. Burkina Faso och Mali framhölls som exempel på länder där demokratin stärkts och lovande utvecklingsstrategier utarbetats. Sida utarbetade därefter ett positionspapper för det regionala samarbetet med Västafrika 2000-2002 och förslag om stöd till Mali och Burkina Faso under samma period.⁴ I linje med regeringens riktlinjer och Sidas förslag har utvecklingssamarbete med Mali inletts.

Som en del i framtagandet av denna strategi har en landanalys och en resultatanalys sammanställts för Mali. Ett flertal studier har tagits fram som underlag för dessa analyser och kunskaper och erfarenheter från det samarbete som redan etablerats mellan Mali och Sverige har tagits tillvara. Denna strategi ska gälla under perioden 2004-2006.

2. Sammanfattning av landanalys

Mali har 12,3 miljoner invånare på en yta ungefär tre gånger så stor som Sverige, av vilken två tredjedelar utgörs av öken. Med mer än 100 mil till närmaste kust är Mali helt beroende av hamnarna i grannländerna vid kusten för handel och kontakt med omvärlden, framför allt hamnen i Abidjan i Elfenbenskusten. Den väpnade konflikten i Elfenbenskusten har därför påverkat Malis ekonomi negativt. Mali är mycket beroende av bomulls- och guldexport, vilket gör ekonomin sårbar för rörliga världsmarknadspriser, variationer i väderlek och oroligheter i regionen. Tillväxten varierar därför kraftigt från år till år. Majoriteten av befolkningen livnär sig på traditionellt jordbruk eller extensiv boskapsskötsel för det egna hushållets konsumtion. Många odlar också bomull för avsalu och bomull har under senare år vuxit fram som Malis främsta exportprodukt. Mali är den största bomullsproducenten i Afrika. Lönsamheten är emellertid låg både på grund av avsaknad av

² Afrika i förändring – En förnyad svensk Afrikapolitik inför 2000-talet (skr 1997/87:122)

³ "Riktlinjer för ökad satsning på Västafrika", regeringsbeslut II:2, UD1999/526/AF

⁴ Positionspapper för det regionala samarbetet med Västafrika 2000-2001, Förslag om utvecklingssamarbete med Burkina Faso 2000-2002, Förslag om utvecklingssamarbete med Mali 2000-2002

förädlingsstrukturer och på grund av den prisbegränsning som bland annat beror på Förenta Staternas och Europeiska Unionens subventioner av den egna bomullsproduktionen.

Arbetsmigration från landsbygden till städer och till grannländer, främst Elfenbenskusten, har länge varit en överlevnadsstrategi framför allt för män, men till följd av ökad sårbarhet söker idag även kvinnor och barn inkomster på detta sätt. Den väpnade konflikten i Elfenbenskusten har därför påverkat många hushålls inkomster negativt. Trots omfattande migration har Mali, jämfört med övriga länder i regionen, hittills drabbats lindrigt av hiv/aids-epidemin. Knappt 2 % av den vuxna befolkningen uppskattas vara hiv-smittad, av dessa är flertalet kvinnor. Arbetsmigration, oroligheter i grannländerna och kvinnans svaga ställning kan påverka prevalenssiffrorna kraftigt under de närmaste åren, varför ett förebyggande arbete är av stor vikt.

Efter franskt kolonialstyre och därefter 20 års militärstyre, i nära samarbete med forna Sovjet, påbörjades en demokratisk utveckling i början av 90-talet. Den politiska utvecklingen har därefter varit stabilt positiv, även om många utmaningar återstår och fortsatt stöd behövs för att främja en positiv utveckling. Mali är ett land där informella maktstrukturer och traditionella normer fortfarande på gott och ont styr de flesta människors vardag, och i stor utsträckning även nationell politik. Ett utbrett konsensusideal har bidragit till att landet kan räknas till ett av de stabilare i den annars så konfliktdrabbade regionen. Den dominerande religionen är islam, samtidigt som Mali är en sekulär stat. De medborgerliga och politiska rättigheterna tillgodoses i allmänhet och yttrande-, informations- och mediafriheterna hör till de mer omfattande i Afrika. Politiken är starkt personcentrerad, men ingen enskild etnisk grupp dominerar politik, förvaltning eller säkerhetsstyrkor. Människors deltagande i politiska processer är lågt. Partisystemet är fragmenterat och det civila samhällets organisationer är generellt sett svaga, varför det finns ett behov av stöd till kapacitetsuppbyggnad. Fattiga mäns och kvinnors tillgång till rättvisa är begränsad, framför allt på landsbygden, där traditionella rättsstrukturer, som missgynnar kvinnor och flickor, dominerar. Människor saknar ofta kunskap om de formella lagar som likställer kvinnor och män, och att informera fattiga kvinnor, män, flickor och pojkar om deras rättigheter vore därför ett sätt att förbättra deras chanser till rättvisa.

Maktstrukturer i landets kultur slår hårt mot kvinnor och flickor. Kvinnlig könsstypning är ett utbrett fenomen som drabbar så många som omkring 90 % av landets kvinnor och flickor. Kvinnor och flickor missgynnas ständigt när det gäller tillgång till utbildning, hälsovård, äganderätt till jord och krediter. De utgör samtidigt en stor och viktig potential för förändring och utveckling, om de ges samma status, makt, säkerhet och möjligheter som männen. Bristen på kvinnors, mäns, pojkars och flickors lika rätt och värdighet är därför ett grundläggande problem som påverkar utvecklingen i Mali på alla nivåer.

I Mali bor 70 % av den fattiga befolkningen på landsbygden. Det är i denna grupp som fattigdomen är mest utbredd och djupast. De sociala indikatorerna visar på mycket stora brister inom hälsa och utbildning. Barna- och mödradödligheten är hög, nära vart fjärde barn dör före 5 års ålder. Mali har anmärkningsvärt höga fertilitetssiffror – i genomsnitt sju barn per kvinna, vilket både medför en snabbt växande befolkning och påverkar kvinnors hälsa och flickors rätt till utbildning negativt. Mali har i UNDPs senaste HDI-ranking fallit från plats 164 av 169 till plats 172 av 175 och är alltså ett av världens fattigaste länder, ett land där drygt 70 % av befolkningen beräknas leva på mindre än en dollar per dag. Trots skillnader i levnadsförhållanden mellan kvinnor och män, mellan olika regioner och mellan landsbygd och växande städer, är det stora flertalet människors tillgång till makt, säkerhet och möjligheter att påverka sitt eget liv mycket liten. Malis relativt höga tillväxt under hela 1990-talet har, bland annat till följd av befolkningsökningen, inte lett till någon förbättring av inkomsten per capita och således ej heller förbättrat levnadsvillkoren för fattiga människor.

2.1 Slutsatser av landanalys

Den ekonomiska tillväxten har inte lett till ökad sysselsättning för fattiga kvinnor och män, och har inte heller ökat dessa gruppers inkomster och ekonomiska säkerhet. Malis naturbruk (jord, skog och husdjur), som sysselsätter och livnär en majoritet av befolkningen, är fortfarande ineffektivt. Genom att öka produktiviteten och därigenom också inkomstmöjligheterna inom naturbrukssektorerna, skulle många fattiga människor få en ekonomiskt tryggare tillvaro. Dålig tillgång till marknader, krediter och rådgivning hindrar småbrukare att göra investeringar och effektivisera produktionen. Detta drabbar särskilt kvinnor, trots att de står för större delen av arbetsinsatsen. Människors brist på alternativ driver dem att bruka jord, skog eller betesmark på ett sätt som inte är miljömässigt hållbart, och naturresurserna utarmas ytterligare med minskande produktivitet som följd. Bristfälliga läs-, skriv- och räknekunskaper och dålig allmänhälsa, särskilt hos kvinnor, påverkar produktiviteten negativt.

Fattiga kvinnor och män saknar makt och inflytande över sin situation, vilket gör att deras behov förbises när beslut fattas. Trots att formella strukturer för demokrati infördes för drygt tio år sedan, missgynnar den politiska kulturen vanliga, fattiga människor, som har svårt att delta i demokratiska politiska processer. Den pågående decentraliseringen av makten kan, om den faller väl ut, öka medborgarnas möjlighet att påverka och utkräva ansvar, och på så sätt fördjupa demokratins innebörd. Människors låga utbildningsnivå, dåliga hälsa och traditionella maktstrukturer minskar de fattigas, särskilt kvinnors, reella möjligheter att påverka både lokal och nationell politik.

Utbredd korruption och omfattande brist på kapacitet och kompetens råder inom de institutioner som skulle kunna åstadkomma en positiv förändring. Exempelvis

system för finansiell styrning och genomförande av landets fattigdomsstrategi PRSP/CSLP är områden som behöver stärkas och effektiviseras, vilket kan ske genom en ökad tillämpning av befintliga regler och mekanismer.⁵ Traditionella och informella normer lever kvar i moderna institutioner på alla nivåer och försvårar genomförandet av reformer.

Frågetecken omger den politiska viljan att föra en ekonomisk politik som gynnar fattiga kvinnor, män, flickor och pojkar. De försämrade sociala indikatorerna kan vara ett tecken på att den positiva trenden i Malis fattigdomsbekämpning nu är på väg att brytas. Under strategiperioden måste Sverige noga följa den fortsatta utvecklingen, och granska den politiska viljan till fortsatt fattigdomsbekämpning.

Kvinnor och flickor är hårdare drabbade av fattigdom än män och pojkar, eftersom de har sämst tillgång till makt, säkerhet och möjligheter i samhället.

2.2 Malis utvecklingspolitik

Sedan 1997 har Malis regering angivit att fattigdomsbekämpning har högsta prioritet i landets utvecklingsprogram. Fattigdomsstrategin, PRSP, antogs av regeringen i maj 2002 och skall vara landets enda referensdokument för fattigdomsbekämpning och styrinstrument för alla givare. I praktiken har regeringen dock haft svårt att kontrollera enskilda ministeriers och givares utvecklingsplaner, som inte alltid ligger inom ramen för PRSP:n. För att få till stånd en utveckling i landet identifierar PRSP fyra prioriterade insatsområden:

- ökande och omfördelande ekonomisk tillväxt;
- institutionell utveckling, förbättrad styrning och ökat deltagande;
- mänsklig utveckling och ökad tillgång till grundläggande social service;
- utveckling av infrastruktur och produktiva sektorer.

Det internationella givarsamfundet med IMF och Världsbanken i spetsen har berömt Malis regering för fattigdomsstrategins konsultativa framtagningsprocess och den gjorda analysen av fattigdomen. Dessa är viktiga styrkor i dokumentet som gör att det bör användas som huvudsaklig grund för svenska prioriteringar av samarbetsområden i Mali. I syfte att underlätta genomförandet av PRSP bör Sverige under strategiperioden verka för att stärka den maliska biståndssamordningen. Målen i PRSP står i relation till FNs millenniemål och NEPADs utvecklingsmål.

Fattigdomsbekämpning särskilt inriktad på kvinnor ägnas tämligen liten uppmärksamhet i PRSP, även om kvinnors och flickors behov av förbättrad tillgång till undervisning och hälsovård särskilt betonas. Trots att sambandet mellan kvinnors underordning i samhället och fattigdom inte analyseras i sådana termer, görs en koppling mellan sociokulturella

⁵ Poverty Reduction Strategy Paper, i Mali kallad Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP)

faktorer och kvinnors särskilda utsatthet i dagens Mali.⁶ När det gäller beaktandet av miljöaspekter i PRSP finns stora brister.

Fleråriga utvecklingsprogram för till exempel utbildnings- och hälsosektorerna har inletts, men någon generell översyn och uppföljning av PRSP och dess utvecklingsprogram har ännu inte genomförts. Det samlade givarsamfundets intryck hittills är dock att brist på kompetens och kapacitet inom förvaltningen försvårar ett effektivt genomförande av PRSP. Detta måste beaktas i svenska insatser, så att den maliska genomförandekapaciteten stärks.

3. Sammanfattning av resultatanalys

Det bilaterala utvecklingssamarbetet mellan Sverige och Mali inleddes 2001 på områdena demokrati, mänskliga rättigheter och miljö. Det är för tidigt att dra några definitiva slutsatser på övergripande nivå om resultatet eftersom endast enstaka insatser har hunnit avslutas.

Sektor	2001	2002	2003
Demokratisk samhällsstyrning inkl mänskliga rättigheter	137.000	9.389.000	2.772.000
Sociala sektorer	1.573.000	24.912.000	33.903.000
Infrastruktur, näringsliv och urban utveckling	127.000	1.061.000	2.158.000
Naturbruk	77.000	172.000	0
Budgetstöd	40.000.000	50.000.000	50.000.000
Övrigt	3.054.000	2.794.000	1.796.000
Totalt	44.968.000	88.328.000	88.629.000

Figur 1. Svenskt bilateralt stöd till Mali, 2001-2003 (SEK)

3.1 Demokrati och mänskliga rättigheter

På området demokrati och mänskliga rättigheter, har exempelvis Diakonia under perioden arbetat med organisationsutveckling av lokala organisationer i Mali. En generell lärdom av samarbetet mellan svenska enskilda organisationer och partners i Mali är att denna typ av insatser bör involvera både sakfrågor och organisationernas egen utveckling, för att undvika problem med eventuell bristande demokrati och svaga resurser inom maliska organisationer.

Sedan början av 2002 ger Sverige ett stöd på 100 MSEK (2002-2004) till implementeringen av Malis nationella tioårsprogram för utbildningssektorn,

⁶ Genderstudy, p. 43

PRODEC, i syfte att förbättra tillgodoseendet av flickors och pojkars rätt till utbildning. För att förenkla biståndsadministrationen både i Mali och i Sverige kanaliseras stödet via Nederländerna, vilket har fungerat bra. Uppföljningar har dock visat att initiala målsättningar sattes för högt och att programmet lider av bristande förvaltningskapacitet, vilket begränsar genomförandekapaciteten. Trots institutionella svagheter går det att se vissa positiva trender, såsom att skoldeltagandet för både pojkar och flickor har ökat. Det är viktigt att målet att uppnå högt deltagande i undervisningen inte resulterar i en sämre kvalitet på den undervisning som ges i skolan.

3.2 Miljö och naturresurser

Inom området miljö och naturresurser har inget bilateralt stöd inletts. Genom sitt deltagande i regionala samverkansprogram har Mali dock fått stöd för att främja en decentraliserad förvaltning av naturresurser (IIED), samt förbättrade vatten- och sanitetsförhållanden (CREPA).

3.3 Budgetstöd

Sedan 2001 har tre regeringsbeslut om budgetstöd om sammanlagt 140 MSEK fattats. Budgetstödet har syftat till att främja fortsatta ekonomiska reformer och upprätthålla makroekonomisk stabilitet. Malis fall i UNDPs senaste fattighedsrankning väcker dock frågan om den politiska viljan till fattighedsbekämpning nu avtagit. Uppföljning och dialog kring detta måste under kommande strategiperiod ha högsta prioritet. Ett konsultstöd för kapacitetsutveckling inom ramen för PRSP-processen har kompletterat budgetstödet och uppfattats mycket positivt. Uppställda krav för utbetalningar har uppfyllts, men rapportering och regelbunden information från finansministeriet till Sida kan bli bättre, varför frågan skall bevakas särskilt.

Generellt kan sägas att de hittills begränsade svenska erfarenheterna visar att kapaciteten och institutionerna är mycket svaga i Mali, en uppfattning som delas av samtliga givare. Detta måste beaktas i framtida samarbete, bland annat genom stöd på projektnivå till kapacitetsutveckling. Framtida insatser bör i synnerhet vara inriktade på att stärka administrationens förmåga att bekämpa korruption. Bristerna inom förvaltningen medför att kapaciteten att ta emot bistånd och samordna detta med regeringens egna insatser är svag. Den lokala givarsamordningen består mest av informationsmöten, utan reell samordning. Sveriges samarbete med Nederländerna inom utbildningssektorn utgör ett undantag. För att Sverige, som är en liten givare med begränsad fältrepresentation, skall kunna ha ett meningsfullt samarbete med Mali måste givarsamordningen kraftigt förbättras. Att de två sektorprogrammen inom undervisning och hälsovård nu framskrider och lyckats föra samman de flesta givare, är därför ett gott tecken.

Stora ansträngningar har under de senaste 5-10 åren gjorts för att förbättra statens kapacitet att hantera de offentliga finanserna och utvecklingsfrågorna. Mali har ett gott rykte i regionen och bland andra givare, den positiva demokratiutvecklingen är stabil och en PRSP har tagits fram. Grundförutsättningarna för ett samarbete för

utveckling och minskad fattigdom finns därmed, förutsatt att den politiska viljan inte börjar svikta.

4. Framtida utvecklingssamarbete med Mali

Sveriges utvecklingssamarbete med Mali är relativt nytt. Denna strategi skapar ett ramverk för biståndsinsatser under perioden 2004–2006 och möjliggör ett fördjupat lärande om på vilket sätt det svenska utvecklingssamarbetet kan göra bäst nytta i Mali.

4.1 Mål

Det övergripande målet för det svenska utvecklingssamarbetet med Mali är att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor.

4.2 Strategiska överväganden, metoder och samarbetsformer

Sverige skall i utvecklingssamarbetet med Mali främja ett maliskt ägarskap. Stödet skall därför så långt som möjligt följa de prioriteringar som anges i Malis PRSP. Dialogen bör präglas av jämlikhet och respekt för varandras olikheter, i syfte att Sverige och Mali bättre skall lära känna och förstå varandras ståndpunkter. Sverige skall på ett respektfullt sätt lyfta fram de olikheter i värdegrund som kan finnas, när detta är avgörande för fattigdomsbekämpning.

Utvecklingssamarbetet skall i möjligaste mån bedrivas i sådana former som minskar transaktionskostnaderna för både den maliska och den svenska sidan. En kraftigt förbättrad harmonisering, samordning samt ett fördjupat samarbete mellan givare skall därför eftersträvas, där Sidas breda erfarenhet av olika former för detta skall tas tillvara. Programstöd, d v s budgetstöd och/eller sektorprogramstöd, bör användas givet att nödvändiga förutsättningar för dessa biståndsformer föreligger.

Trots en planerad ökning av det svenska stödet till Mali, kommer Sverige även fortsättningsvis vara en volymmässigt liten givare i Mali med begränsad representation i fält. För att nå resultat utifrån dessa förutsättningar skall det svenska stödet till Mali utformas så att det väl kompletterar och samverkar med den maliska regeringens och andra givares insatser.

Utvecklingssamarbetet med Mali skall koncentreras till ett fåtal sektorer och dialogfrågor, för att bättre kunna påverka utvecklingen i Mali och uppnå ett effektivt biståndsprogram. Eftersom prioriteringarna för Mali i hög grad sammanfaller med Burkina Fasos kan vissa samordningsvinster uppnås.

Sveriges nya politik för global utveckling kan komma att innebära att nya möjligheter öppnas för utvecklingssamarbetet i ljuset av den samlade politiken som berör landet ifråga. Sida skall därför också sträva efter att beakta den samlade svenska politiken inklusive EUs politik i utformandet av det bilaterala utvecklingssamarbetet.

Utöver de begränsade erfarenheterna från Mali, skall utformandet av den framtida verksamheten också beakta svenska erfarenheter från utvecklingsamarbete mer generellt. Svensk kompetens inom områdena hållbart naturbruk, kapacitetsutveckling inom statlig förvaltning, institutionellt samarbete, barns rättigheter och jämställdhetsområdet är exempel på svenska komparativa fördelar som bör beaktas särskilt vid valet av prioriterade samarbetsområden.

Den långsiktiga inriktningen på Sveriges stöd till Mali bör manifesteras i procedur- och samarbetsavtal som institutionaliserar det svensk-maliska partnerskapet och därigenom ökar förutsägbarheten.

Det svenska bilaterala utvecklingsarbetet med Mali skall präglas av en strävan att

- nå synergieffekter mellan olika insatser och insatsområden samt med regionala och subregionala insatser.
- företrädesvis och i möjligaste mån ge stöd i form av sektorprogramstöd, budgetstöd eller andra former av breda programstöd i linje med Malis PRSP. När så är tillämpligt kan stöd av detta slag ges genom så kallat tyst partnerskap.
- därutöver ge strategiskt projektstöd, där så är lämpligt genom multilaterala kanaler (s.k. multi-bistöd). Projektinstrumentet bör främst användas I) som ett strategiskt komplement till budget- eller sektorprogramstöd, II) till strategiska insatser på områden inom vilka Malis regering inte driver egna utvecklingsprogram eller III) som ingångar till dialog.
- aktivt använda dialog som ett medel för en förbättrad, ömsesidig förståelse.

Ovanstående målsättningar ska kontinuerligt utvärderas i förhållande till följande risker:

- Resultaten av Malis fattigdomsbekämpning har hittills varit blandade. Under strategiperioden ska Sida tillsammans med andra givare följa utvecklingen och analysera den politiska viljan till fattigdomsbekämpning i landet.
- Den instabila situationen i regionen och underliggande interna faktorer gör att det föreligger en risk för konfliktspridning från närliggande kriser, i vilket fall Sida bör överväga konfliktförebyggande insatser.
- De svaga institutionerna, den bristande kapaciteten och den omfattande korruptionen i Mali innebär att vissa insatser kan få begränsade resultat, varför en översyn av samarbetet skall göras vid halvtidsöversynen.
- Den begränsade svenska närvaron i Mali sätter, tillsammans med begränsad kapacitet vid ambassaden i Dakar, gränser för bevakningen av utvecklingen i landet. Personalstyrkan vid sektionskontoret i Bamako har dock förstärkts under 2004 vilket innebär förbättrade möjligheter till dialog och uppföljning. Ett nära samarbete med andra, likasinnade givare eftersträvas också.

4.3 Samarbetsområden och delmål

Ovanstående analyser och slutsatser, inklusive maliska prioriteringar, ligger till grund för följande val av prioriterade områden för svenskt utvecklingsamarbete med Mali. Hänsyn har också tagits till vad andra givare i Mali gör, Sveriges komparativa fördelar, i allmänhet liksom specifikt i Västafrika.

Det övergripande målet för Sveriges utvecklingsamarbete med Mali - att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor - analyseras och beskrivs nedan i form av tre samarbetsområden och delmål:

- fattigdomsinriktad och hållbar tillväxt
- demokratisk samhällsstyrning och social utveckling
- hållbar utveckling av naturbrukssektorerna

Dessa förstärker varandra. De flesta insatser kan relateras till flera samarbetsområden och delmål, även om de i detta dokument för tydlighets skull har tagits upp under enbart en av rubrikerna. Fattigdomsinriktad och hållbar tillväxt samt demokratisk samhällsstyrning och social utveckling kommer att vara de två volymmässigt största samarbetsområdena under strategiperioden. Särskild vikt skall under strategiperioden läggas vid betydelsen av jämställdhet mellan könen samt kvinnors och flickors rättigheter. Detta kommer ske genom att:

- i varje beredning av projekt och program uppmärksamma kvinnors och flickors tillgång till makt, säkerhet och möjligheter, samt säkerställa att resultatet av insatsen kommer dessa grupper till godo.
- i dialog på alla nivåer föra fram betydelsen av kvinnors, mäns, flickors och pojkars lika rättigheter.

Konflikten i Elfenbenskusten visar Malis sårbarhet och beroende av ett välfungerande regionalt samarbete. Eftersom fred i regionen är en förutsättning för positiv utveckling inom det svenska utvecklingsarbetet, bör samtliga insatsberedningar beakta hur ett visst projekt eller program kan påverka stabiliteten i Mali såväl som i regionen. Insatserna bör också utformas för att bidra till att motverka social, ekonomisk och politisk diskriminering av utsatta grupper i landet. Övriga insatser för att förbättra förutsättningarna för en fredlig utveckling i regionen kommer under strategiperioden att ske på regional nivå.

4.3.1 Fattigdomsinriktad och hållbar tillväxt

Syftet är att främja en stabil makroekonomisk utveckling, och en ökad, miljömässigt hållbar tillväxt, som möjliggör genomförande av Malis PRSP, och innebär en välfärdsförbättring för de fattigaste, framför allt fattiga kvinnor och flickor på landsbygden.

Utan en ökad tillväxt och makroekonomisk stabilitet blir det mycket svårt för Malis regering att finansiera och genomföra planerade reformer i enlighet med landets PRSP. Bistånd täcker idag stora kostnader av utvecklingsbudgeten, men utgör på sikt inte en hållbar lösning på Malis fattigdomsproblem. En hög ekonomisk tillväxt är nödvändig för att nå fattigdomsminskning och kan ske genom utveckling av de sektorer som sysselsätter fattiga människor, framför allt inom naturbrukssektorerna. I dialog bör särskilt betydelsen av att tillvarata kvinnors potential för att uppnå en sådan tillväxt framhållas.

Sverige skall genom dialog och fortsatt budgetstöd, givet att villkoren i riktlinjerna för stödformen är uppfyllda, verka för en hållbar, ökad tillväxt och genomförande av Malis PRSP.⁷ Beslut har fattats om ett ettårigt budgetstöd om 50 MSEK för 2004. Flerårigt budgetstöd kan övervägas under 2005 och 2006 under förutsättning att villkoren för rådande riktlinjer är uppfyllda. Budgetstödet kommer att vara den volymmässigt största insatsen inom samarbetsområdet fattigdomsinriktad och hållbar tillväxt. En särskild uppföljning av det svenska budgetstödet för 2004 kommer att genomföras och ligga till grund för eventuellt beslut om fortsatt budgetstöd.

Det svenska budgetstödet är en del av arbetet för att betona nationellt ägarskap och ansvar. Sida skall under strategiperioden, tillsammans med andra givare som också lämnar budgetstöd till Mali, verka för fortsatt givarsamordning och harmonisering, samt för att främja en övergång från traditionellt projektstöd till en ökad andel sektorprogram- och budgetstöd.

I avvaktan på nya riktlinjer för budgetstöd bör Sida i sin beredning och uppföljning av sektorprogramstöd samråda med UD.

Ett volymmässigt mindre stöd bör i samråd med andra givare av budgetstöd ges till insatser för att utveckla förvaltningens bristande kompetens och kapacitet, särskilt inom området offentlig finansiell styrning. Här skall i tillämpliga fall den kartläggning som EU-kommissionen och Frankrike gjorde 2003 av behov, planerade och pågående stöd vara vägledande för valet av insatser.⁸ Vidare kan Sverige överväga kapacitetsutvecklande stöd inom processer som syftar till att utveckla PRSP och dess ramverk för styrning, genomförande och uppföljning.

Inom detta område kan också övervägas stöd till t ex budgetering med resultatanalys uppdelad på kvinnor och män respektive flickor och pojkar (s.k.

⁷ Se Riktlinjerna för stöd till ekonomiska reformer och skuldlättnad, antagna av regeringen 1999-10-28. Nya planeringsinstrument ersätter dessa under 2004.

⁸ "Le rôle de Partenaires Techniques et Financiers (PTF) dans le domaine de la modernisation de gestion des finances publics: inventaire de toutes les interventions des bailleurs"

gender- och barnbudgetering), eller stöd till framtagande av könsuppdelad statistik i hushållsundersökningar för att stödja den maliska regeringens ansträngningar att förbättra förutsättningarna för kvinnor och flickor. Detsamma gäller insatser för att säkerställa miljömässig hållbar utveckling, t ex genom grön budgetering, där tillväxten sätts i perspektiv av landets naturresurser.

Den maliska ekonomin är beroende av fred och fungerande kommunikationer inom regionen, varför subregionalt stöd till konfliktförebyggande insatser också skall ses som stöd för att indirekt främja makroekonomisk stabilitet i Mali.

4.3.2 Demokratisk samhällsstyrning⁹ och social utveckling

Syftet är att bidra till att stödja en demokratisk samhällsstyrning och social utveckling som omfattar hela den maliska befolkningen, oavsett kön, ålder, etnicitet eller funktionshinder. Särskild uppmärksamhet skall ges flickors och kvinnors makt, säkerhet och möjligheter.

För att öka fattiga kvinnor och mäns inflytande i samhället, öka deras valmöjligheter och bidra till att deras rättigheter bättre tillgodoses, bör Sida ge stöd till insatser för att främja fattiga människors, i synnerhet flickors och kvinnors, rätt till hälsovård och basutbildning. Särskild uppmärksamhet skall ges flickors och kvinnors makt, säkerhet och möjligheter. Det pågående stödet genom Nederländerna till regeringens sektorprogram för utbildning bör fortsätta.

Ett flertal givare är engagerade i hälsosektorn i Mali. Givet strävan efter koncentration och komplementaritet och med hänsyn till de problem som kännetecknat hälsosektorn, inklusive en mycket låg absorptionsförmåga av biståndet, bör Sida i nuläget inte engagera sig i denna sektor. Givet att förutsättningarna för stödet förbättras kan Sida, efter samråd med UD, under strategiperioden överväga ett inledande stöd. Nederländerna kan vara en möjlig samarbetspartner även i hälsosektorn.

En ökad tillgång till hälsovård och utbildning motiveras dels av rättighetsskäl och har ett värde i sig, men bör samtidigt ses som ett sätt att öka fattiga människors möjligheter till inflytande i samhället. Med bättre tillgång till hälsovård och utbildning kan kvinnors potentiella bidrag till utveckling och ekonomisk tillväxt frigöras.

Inom ramen för detta delmål planeras stöd till demokratisk samhällsstyrning att vara volymmässigt mindre än stöd till social utveckling. Här skall Sida överväga stöd för att sprida kunskap om de mänskliga rättigheterna och barnets rättigheter,

⁹ Det begrepp som OECD/ DAC har enats om innefattar demokrati, deltagande, mänskliga rättigheter, god samhällsstyrning och rättsstatens principer.

bland annat för att motverka kvinnlig könsstympning och människohandel. Möjligheterna till fortsatt stöd till UNICEFs program inklusive bekämpning av spridning av hiv/aids bland barn och ungdomar, bör undersökas. Det svenska stödet till BICEs arbete med utsatta barn, såsom barn i fängelser och unga mödrar, förutses fortsätta. Sida är i båda dessa redan pågående stöd en ensam men viktig givare.

Eftersom regeringens olika sektorprogram till stor del implementeras lokalt, är en fungerande decentraliserad förvaltning i många fall avgörande för framgången i landets fattigdomsbekämpning. En effektiv decentralisering har potential att leda till mer makt och inflytande för fattiga människor. Som ett stöd för Malis decentraliseringsreform och demokratiutveckling skall insatser därför övervägas för att stärka människors möjlighet till deltagande och insyn i de demokratiska beslutsprocesserna. Fortsatt stöd genom Diakonia till lokala organisationer verksamma på området övervägs, liksom till UNDPs program för demokratiutveckling och stöd via det civila samhällets organisationer. Något direkt stöd till själva decentraliseringsprocessen förutses inte, då ett flertal andra givare är engagerade i detta arbete.

För att förhindra en ökning av hiv/aids-epidemin skall Sida undersöka vilka möjligheter som, vid sidan av dialog, kan finnas för att stödja strategiska insatser som motverkar spridningen av hiv. På detta område skall Sida särskilt uppmärksamma flyktingars och återvändande maliers situation samt kvinnor och mäns olika förutsättningar och roller.

4.3.3 Hållbar utveckling av naturbrukssektorerna

Syftet är att, genom att stödja en miljömässigt hållbar ökad produktivitet inom naturbrukssektorerna, bidra till att höja fattiga människors, särskilt kvinnors och flickors, inkomster och säkerhet.

Mali är idag en naturresursbaserad ekonomi. Den utbredda fattigdomen skapar ett kortsiktigt utnyttjande av naturresurserna, en trend som måste vändas för att åstadkomma en hållbar utveckling av det maliska samhället.

Sida kommer under strategiperioden fokusera sitt stöd till insatser inom i första hand verksamhetsområdet skog (med koppling till gendaspekter, energi, decentralisering och privatsektorutveckling) och i andra hand vattenresursområdet. Sida kommer att undersöka möjligheten att stödja regeringens program för decentraliserad skogsförvaltning och hushållsenergi (PEDASB). Stöd till IUCNs program för integrerad vattenresursförvaltning i Nigerflodens inre delta kommer också att beaktas. Ett volymmässigt mindre stöd till relevanta enskilda organisationer verksamma inom dessa områden kan övervägas.

Sida skall genom sitt stöd särskilt främja ett bättre tillgodoseende av kvinnors rätt till rådgivning, ägande- och brukarrättigheter. Möjligheterna att inom detta område ge ett volymmässigt begränsat stöd till barfotajuristers verksamhet bör undersökas. De maliska kvinnornas centrala betydelse inom naturbruksområdet, gör att produktiviteten också påverkas positivt av insatser för att förbättra kvinnors och flickors hälsa och utbildningsmöjligheter.

Sida skall i sina insatser ha en helhetssyn på naturbruket. Det är därför viktigt att insatserna för hållbar utveckling sker inom ramen för en utveckling av den privata sektorn, så att målet inte blir att endast bevara utan även att dra nytta av naturresurserna på ett hållbart sätt. En ökad produktivitet och tillväxt inom naturbrukssektorerna är viktig, dels för att direkt öka inkomsterna för fattiga kvinnor och män, dels för att den stärker landets naturresursbaserade ekonomi. Insatserna bör om möjligt främja lokal marknadsutveckling genom stöd till ökad förädling och förbättrad marknadsföring av produkter från naturbruksnäringarna.

När det gäller att skydda och bevara naturresursbasen är utmaningarna många gånger gemensamma för länderna i subregionen, varför Sida också bör främja och ge stöd till subregionalt samarbete inom ämnesområdet.

Trots att en bristande tillgång till internationella, regionala och lokala marknader är ett hinder för en hållbar utveckling av naturbruksnäringarna i Mali, skall Sida för att fokusera sina resurser, under strategiperioden i första hand överväga handelspolitiskt stöd till Mali genom subregionala program. Projektet inom ramen för "Strategi för svenskt stöd 2004-2006 till subregionalt samarbete med Västafrika" med ekonomiskt samarbete och integration genom stöd till ECOWAS för handelspolitisk kapacitetsuppbyggnad är centralt för utveckling på det handelspolitiska området. Strategiska bilaterala insatser på handelsområdet kan dock övervägas, under förutsättning att dessa är nära kopplade till ett subregionalt stöd för att på olika sätt främja handel inom och utom subregionen.¹⁰ Ett svenskt agerande för att förändra Europeiska Unionens jordbrukspolitik när det gäller subventioner av den egna bomullsproduktionen kan på sikt komma att få stor betydelse för Mali och maliska bomullsodlars ekonomi.

4.4 Övriga former av samarbete¹¹

Utöver de former av samarbete som nämnts ovan, skall stöd vid förfrågan också övervägas till maliers deltagande i Sidas internationella utbildningsprogram och

¹⁰ Se vidare i "Strategi för svenskt stöd till subregionalt utvecklingssamarbete och övrigt samarbete i Västafrika 2004-2006".

¹¹ För ett utförligare resonemang om dessa former av stöd, se "Strategi för svenskt stöd till subregionalt utvecklingssamarbete och övrigt samarbete i Västafrika 2004-2006".

StartSyd-program. Om synnerliga skäl föreligger kan Sida därutöver överväga mindre, mycket förmånliga krediter till investeringar eller insatser i landet. En förutsättning för detta är dock att den kreditfinansierade insatsen ligger inom, eller på ett tydligt sätt samverkar med, ett i landstrategin prioriterat samarbetsområde. Villkoren för att Sida skall kunna överväga utställande av garantier är desamma. I beredningen av samtliga typer av stöd skall beaktas hur detta kan komma att påverka risken för konflikt, samt kvinnors och flickors tillgång till makt, möjligheter och säkerhet.

Den bristfälligt utvecklade privata sektorn i Mali och en ännu mycket begränsad kontakt mellan svenskt och maliskt näringsliv, innebär att utbudet av potentiella samarbetspartners för dessa former av stöd är relativt litet i Mali. Intresset för och efterfrågan av stöd förutses därför vara låg under strategiperioden.

4.5 Dialogfrågor

Den i nuläget begränsade svenska närvaron i regionen och i Mali medför vissa svårigheter att bedriva politisk bevakning och föra dialog på hög nivå. Ansvaret för bevakningen av Mali ligger på ambassaden i Dakar, Senegal. Utbytet på ministernivå mellan Sverige och Mali har ökat på senare tid. Dialog kommer under strategiperioden kontinuerligt att föras om övergripande utvecklingsfrågor samt på såväl sektor- som projektnivå.

I dialogen med Malis regering bör Sverige särskilt lyfta följande frågor:

- Betydelsen av demokrati, inklusive korruptionsbekämpning, och respekt för, skydd och tillgodoseende av mänskliga rättigheter, särskilt kvinnors och flickors rättigheter
- Vikten av att avskaffa hinder för fattiga människors deltagande i ekonomin
- Vikten av en förbättrad givarsamordning av sektor- och budgetstöd till landets PRSP
- Betydelsen av att förebygga hiv/ aids
- Vikten av regionalt samarbete och integration, speciellt inom ramen för ECOWAS

På program- och projektnivå bör särskilt följande frågor belysas:

- Kvinnors och flickors tillgång till makt, säkerhet och möjligheter
- Betydelsen av att förebygga hiv/aids
- Betydelsen av att insatsen är konfliktkänslig

5 Volym, svensk kapacitet, genomförande och uppföljning

Utöver regionala medel, stöd via svenska enskilda organisationer och eventuellt framtida humanitärt stöd, skall biståndsvolymer till Mali under strategiperioden

gradvis öka till en årlig nivå på 150-160 MSEK, inklusive eventuellt budgetstöd om ca 50 MSEK per år. Huvuddelen av dessa medel skall gå till samarbete inom ramen för det första delmålet - fattigdomsinriktad tillväxt, vilket innefattar bland annat budgetstöd. Av resterande medel skall en relativt större andel användas för samarbete inom det andra delmålet - demokratisk samhällsstyrning och social utveckling, och en relativt mindre del för insatser inom det tredje delmålet - hållbar utveckling av naturbrukssektorerna.

Sidas fältbemanning har under 2004 förstärkts med en utsänd programhandläggare, och ökat stöd från en regional handläggare placerad i Burkina Faso förväntas. Detta innebär dock en fortsatt begränsad svensk närvaro i Mali och regionen. En översyn av kapacitet och organisation i fält kommer att göras under 2004, för att utreda behovet av fältresurser och effektivare arbets- och organisationsformer. Förutsättningar för samarbete med det norska biståndsorganet NORAD skall undersökas under strategiperioden.

I Sidas årliga landplan för utvecklingsarbetet med Mali skall anges hur den fastställda strategin kommer att implementeras på årsbasis. En detaljerad dialogplan tas också fram i samband med detta.

5.1 Uppföljning

Uppföljning och utvärdering ska vara en central del av genomförandet av strategin. Uppföljning av den allmänna utvecklingen och trender kommer att ske i form av halvårsrapporter, regelbunden politisk rapportering från ambassaden i Dakar, Senegal, årliga överläggningar med den maliska regeringen och i den årliga landplanen. En översyn av landstrategin kommer att ske efter halva strategiperioden.

För att minska den administrativa bördan för den maliska förvaltningen, skall Sida sträva efter en samordnad givaruppföljning av PRSP, eventuellt budgetstöd och sektorprogramstöd. Harmonisering av indikatorer skall eftersträvas.

Kontroll och uppföljning av övrigt program- och projektstöd skall göras genom projektrapportering, projektbesök, projektgenomgångar och Sidas rating system.¹²

Strategin skall gälla under perioden 2004-2006 och dess genomförande är avhängigt utvecklingen i Mali. Sida skall i förväg informera UD när det gäller förväntad årsvolym och större insatser, samt samråda med UD inför beslut av principiellt angelägen karaktär.

¹² Avser Sidas interna system för uppföljning på projektnivå

Bilaga 1

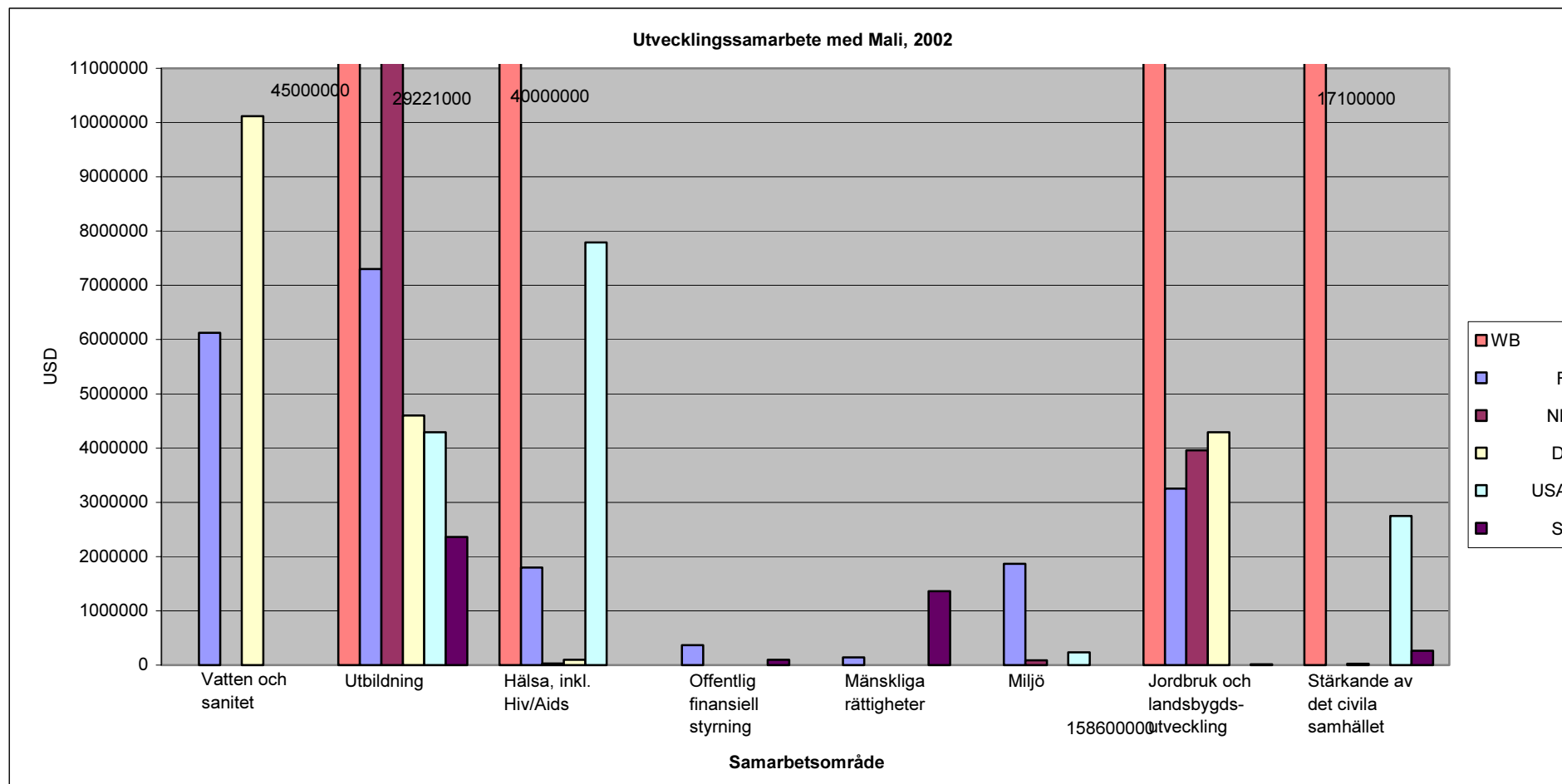
Externt stöd till Mali, 2002-2004, USD.¹³

	2002	2003	2004 ¹⁴	Tot. 2002-2004
Offentligt kapital	301.500.000	313.700.000	293.700.000	909.000.000
Projektstöd	140.700.000	136.800.000	140.400.000	417.900.000
Budgetstöd	56.800.000	65.900.000	ej tillgängligt	122.700.000
Projektlån	181.100.000	190.900.000	236.000.000	608.000.000
Avskr. av off. skuld	87.000.000	79.700.000	82.600.000	249.300.000
Privat kapital (netto)	148.300.000	49.400.000	117.300.000	315.000.000
Totalt under året	915.400.000	836.400.000	870.000.000	2.621.800.000

¹³ Mali – Country Strategy Paper 2002-2004, ADB/BD/WP/2003/90, www.xe.com 2004-04-22, www.sida.se, 2004-04-22

¹⁴ Preliminära siffror, slutliga siffror ej ännu tillgängliga.

Bilaga 2¹⁵



¹⁵ Källa: OECD/DAC, Sida och Världsbanken.

Strategi
för
svenskt
utvecklingssamarbete
med
Burkina Faso
2004-2006

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

NYCKELDATA FÖR BURKINA FASO	2
KARTA BURKINA FASO	3
1. INLEDNING	4
2. SAMMANFATTNING AV LANDANALYS	4
2.1 BURKINA FASOS UTVECKLINGSPOLITIK	6
3. SAMMANFATTNING AV RESULTATANALYS.....	7
4. FRAMTIDA UTVECKLINGSSAMARBETE MED BURKINA FASO	9
4.1 MÅL.....	9
4.2 STRATEGISKA ÖVERVÄGANDEN, METODER OCH SAMARBETSFORMER	9
4.3 SAMARBETSOMRÅDEN OCH DELMÅL.....	11
4.3.1 Fattigdomsinriktad och hållbar tillväxt.....	11
4.3.2 Demokratisk samhällsstyrning och social utveckling.....	13
4.3.3 Hållbar utveckling av naturbrukssektorerna	14
4.4 ÖVRIGA FORMER AV SAMARBETE.....	15
4.5 DIALOGFRÅGOR.....	15
5. VOLYM, SVENSK KAPACITET OCH GENOMFÖRANDE	16
5.1 UPPFÖLJNING	16
Bilaga 1	18
Bilaga 2.....	19

NYCKELDATA FÖR BURKINA FASO¹

Antal invånare	12,3 miljoner (2003)
Area	274 000 km ²
Uppskattad årlig befolkningstillväxt (2001-2015)	3,0%
Antal födda barn/ kvinna (2000-2005)	6,7
Uppskattad andel urban befolkning	16,9% (2001)
Uppskattad andel av befolkningen under 15 år	48,9% (2001)
Förväntad livslängd vid födseln	45,8 år (2001)
Barnadödlighet (2001)	104 per 1000 levande födda
Barnadödlighet under 5 år (2001)	197 per 1000 levande födda
Läskunnighet, män över 15 år	34,9 % (2001)
Läskunnighet, kvinnor över 15 år	14,9 % (2001)
Andel av befolkningen som lever på mindre än 1\$ per dag	61,2 (1990-2001)
Ginikoefficient	48,2 (2003)
Hiv/aids, andel av befolkningen 15-49 år	6,5% (2001)
BNP	2.5 miljarder US\$ (2001)
BNP/capita i löpande priser (2001)	215 US\$ alt. 1120 PPP US\$
BNP/capita årlig tillväxt (1990-2001)	2,0% (2001)
Inflation	2,0% (2003)
Bistånd per capita	31,7 US\$ (2001)
Bistånd, andel av BNP	15,6% (2001)
Skuldtjänstkvot (skuldtjänst/ export)	11,0% (2001)
Offentliga utgifter för hälsovård, andel av BNP	3,0% (2000)
Offentliga utgifter för utbildning, andel av BNP	2,7% (1990)
Offentliga försvarsutgifter, andel av BNP	1,6% (2001)
Andel av befolkningen med tillgång till rent vatten	42% (2000)
Andel kvinnor i parlamentet	11,7 % (2003)
HDI-index	0.330 (2001)
HDI-ranking	173 av 175 (2003)
GDI (Gender Development Index)	0.317 (2003)
Freedom House Index	4,4 delvis fritt (2000)
Corruption Perception Index	3,0 (på skalan 0-10, där 10 indikerar låg grad av korruption)
Corruption Perception Ranking	65 av 90 länder (ju högre siffra, desto mer korruption) (2000)
PRSP godkänns av IMF/ Världsbanken	Oktober 2001
Beslutspunkt HIPC-II	Juli 2000
Slutpunkt HIPC-II	April 2002

¹ Källor: Human Development Report 2003, Sidas budgetstödsskrivelse för Burkina Faso 2003

KARTA BURKINA FASO



1. Inledning

Regeringen har per 2003-06-04 uppdragit åt Sida att inkomma med förslag till strategi för utvecklingsarbetet med Burkina Faso. Denna strategi skall ha sin utgångspunkt i regeringskrivelsen 1997/98:122 om en förnyad svensk Afrikapolitik inför 2000-talet, i vilken det slås fast att svensk Afrikapolitik bör omfatta mer utvecklat samarbete med Västafrika.²

Detta är den första strategi som utarbetats specifikt för Burkina Faso. Ett regeringsbeslut från 1999³ om ökad satsning på Västafrika lade grunden för ett Sida-internt positionspapper⁴ som beskrev Sidas samarbete med regionen. Anledningen till det intensifierade svenska engagemanget var att positiva utvecklingstendenser i Afrika ansågs vara speciellt märkbara i regionen. Som exempel angavs Burkina Faso och Mali, där demokratin stärkts och lovande utvecklingsstrategier antagits. Sida utarbetade sedan ett förslag till utvecklingsarbete med Burkina Faso för åren 2000-2002⁵, som sedan godkändes av regeringen.

Som en del i framtagandet av denna strategi har en landanalys och en resultatanalys sammanställts för Burkina Faso. Ett flertal studier har genomförts som underlag och svenska erfarenheter och kunskaper från det hittillsvarande samarbetet mellan Burkina Faso och Sverige har tagits tillvara. Denna strategi skall gälla 2004-2006.

2. Sammanfattning av landanalys

Burkina Faso har 12,3 miljoner invånare på en yta som motsvarar cirka två tredjedelar av Sveriges yta. Landets ekonomi baseras på naturresurser, där spannmålsodling för den egna konsumtionen är basen. Landet har en betydande produktion av bomull för avsalu och kreatursskötseln ger ett visst tillskott till ekonomin. Landet ligger på 173:e plats av 175 länder i UNDPs Human Development Index 2003. Med drygt 100 mil till närmaste kust är Burkina Faso helt beroende av hamnar i grannländerna vid kusten för import och export, varav den viktigaste är den i Abidjan. Den aktuella krisen i Elfenbenskusten har därför påverkat Burkina Fasos ekonomi negativt.

För att ekonomin skall utvecklas måste lagstiftningen moderniseras och tillämpas på ett effektivt sätt, och fungerande kreditmarknader etableras. För att få en fungerande privatsektor måste de traditionella sektorerna inom naturbruket reformeras för att på ett uthålligt sätt ge högre produktivitet och därmed ökande inkomster till den snabbt växande befolkningen. I Burkina Faso bor 80% av befolkningen på landsbygden och livnär sig framför allt på traditionellt jordbruk och extensiv boskapsskötsel. Det är bland landsbygdsbefolkningen som fattigdomen är mest utbredd och djupast. Bomull har under senare år blivit Burkina Fasos främsta exportprodukt, men lönsamheten är

² Afrika i förändring – En förnyad svensk Afrikapolitik inför 2000-talet (skr 1997/87:122)

³ "Riktlinjer för ökad satsning på Västafrika", regeringsbeslut II:2, UD1999/526/AF

⁴ Positionspapper för det regionala samarbetet med Västafrika 2000-2001,

⁵ Förslag om utvecklingsarbete med Burkina Faso 2000-2002,

dålig på grund av de prisbegränsningar som bland annat beror på Förenta staternas och EU:s subventioner av den egna bomullsproduktionen.

Den ekologiska balansen i landet är mycket skör, vilket gör Burkina Fasos ekonomi och välfärd mycket sårbara. Tillgången till naturresurser är knapp, men varierar mellan regioner. Ett tecken på den allvarliga fattigdomen är att befolkningen för sin överlevnad tvingas utnyttja naturresurserna på ett kortsiktigt sätt. Energiförbrukningen i Burkina Faso utgörs till 80% av hushållens användning av brännved och träkol från landets naturskogar. Konsekvenserna av detta kortsiktiga brukande drabbar främst kvinnorna, som får ta en allt större del av arbetsbördan när brist på resurser kräver mer arbetsintensiva lösningar. Nationella initiativ har tagits för en mer decentraliserad och hållbar förvaltning av skogsresurserna. Dessa har fått positiva effekter på lokal demokrati, privatsektorn, inkomstgenerering och kvinnors situation.

Migration, främst bland män, har under långa perioder varit en överlevnadsstrategi. På grund av den aktuella krisen i Elfenbenskusten har dock migrationsflödet vänt och människor flyttar tillbaka, vilket ytterligare ökar trycket på landets naturresurser. Det finns också en omfattande migration från landsbygd till stadsmiljö, vilket skapar stort tryck på städerna, där tillgången på arbetstillfällen och billiga bostäder är dålig. Det skapar också stora svårigheter när det gäller avfallshantering, vatten- och energiförsörjning samt social service och kommunala transporter.

Den stora befolkningsrörligheten bidrar till att Burkina Faso har väsentligt högre prevalens av hiv/ aids än andra länder i regionen. Kvinnor och flickor är särskilt sårbara, eftersom de sällan har förhandlingsmakt att kräva tillgodosedande och respekt för sina sexuella och reproduktiva rättigheter.

Burkina Faso är ett land där informella maktstrukturer och traditionella normer fortfarande på gott och ont styr de flesta människors vardag, och i viss mån även nationell politik. Den politiska makten är starkt kopplad till presidentämbetet. Oppositionen valde länge att inte delta i allmänna val, men i parlamentsvalet våren 2002 deltog alla politiska partier. Korruptionen är utbredd inom tullen, polisen, domstolarna, skatteförvaltningen och hälsosektorn. Den politiska kulturen präglas av åtals- och straffrihet. Respekten för mänskliga rättigheter behöver förbättras. Samtidigt finns ett antal sociala rörelser och intresseorganisationer inom det civila samhället som ifrågasätter korrupktion, våld och övergrepp trots risk för hot och trakasserier. Burkina Fasos president Compaoré har periodvis anklagats för negativ inblandning i regionens konflikter.

Den politiska utvecklingen i demokratisk riktning har under de senaste åren stabiliserats, samtidigt som korruptionen har ökat på olika nivåer i förvaltningen. Rättsväsendet har inte ett oberoende förhållande till den styrande makten, vilket är en förutsättning för en fungerande demokrati. En decentraliseringsprocess och en dekoncentration av makten har pågått sedan mitten av 90-talet, men det har funnits stora svårigheter när det gäller att harmonisera traditionella gränsdragningar med mer

moderna administrativa kommunindelningar.⁶ Den låga utbildningsnivån på landsbygden gör det också svårare att motivera decentralisering och val till olika kommunala styrelser. En förbättrad tillgång till undervisning kan därför få positiva effekter för demokratin.

Den sociala situationen behöver förbättras för att kunna ge medborgarna förutsättningar för ett bra liv. Barna- och mödradödligheten är mycket hög. Möjligheten till utbildning för alla är starkt begränsad både på primär och sekundär nivå. Läskunnigheten bland flickor och kvinnor är extremt låg. Stora brister finns också när det gäller yrkesutbildning, samt högre utbildning och forskningskapacitet. Tillgången till hälso- och sjukvård, speciellt på landsbygden, är mycket bristfällig. Dessa basförutsättningar måste uppfyllas för att landet skall kunna förverkliga sin utvecklingspotential.

De traditionella värderingarna i samhället slår igenom i attityden mot kvinnor och flickor. De är missgynnade på de flesta områden, såsom rättigheter till land, tillträde till rättsväsende och tillgång till hälsovård eller utbildning. Slutsatsen är att bland de fattiga grupperna är kvinnor och flickor de mest sårbara. De utgör samtidigt, om de ges samma samhälleliga status, makt, säkerhet och möjligheter som männen, en stor och viktig potential för förändring och utveckling.

2.1 Burkina Fasos utvecklingspolitik

Burkina Fasos PRSP/CSLP⁷ färdigställdes under år 2000 och reviderades under år 2003. Dokumentet togs fram av regeringen i samarbete med företrädare för det civila samhället och diskuterades i landets parlament.⁸ Burkina hör därmed till den grupp länder vars parlament har antagit dokumentet innan det överlämnades till IMF/Världsbanken. Regeringen har dock kritiserats för att det civila samhällets organisationer inte gavs något reellt tillfälle att kommentera landets PRSP, något som förbättrades i samband med revideringen av PRSP:n.⁹ Burkina Fasos PRSP vilar på ett antal principer:

- decentralisering
- hållbart resursutnyttjande
- främjandet av ett nytt partnerskap med givarna
- främjandet av gott styrelseskick

⁶ Decentralisering består i regel av delegering av politiska, ekonomiska och administrativa maktbefogenheter och resurser till den lokala nivån, t ex i form av en viss grad av kommunalt självstyre. Dekoncentration innebär oftast att statens maktbefogenheter och kontrollorgan får lokala/regionala företrädare, t ex i form av en länsstyrelse el motsvarande, som alltså företräder den statliga nivån i den offentliga förvaltningens hierarki.

⁷ Poverty Reduction Strategy Paper, i Burkina Faso kallad Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP)

⁸ PRSP 2000

⁹ Burkina Faso: A study of political, social and economic power structures and relations, March 2003, s 28

- regional integration/regional jämvikt
- jämställdhetsfrågor

Beträffande jämställdhetsfrågor kan det ifrågasättas vilken betydelse regeringen egentligen tillmäter dessa. PRSP:n har kritiserats för att inte särskilt beakta kvinnornas situation. I PRSP:n konstateras att ekonomisk tillväxt skall uppnås bland annat genom fortsatta strukturella reformer och att detta måste kompletteras med åtgärder riktade direkt mot den fattiga befolkningen. Ett antal prioriterade investeringsprogram nämns, men det saknas tydliga prioriteringar mellan olika områden inom PRSP:n. Det innebär att PRSP:n främst bör ses som ett övergripande policydokument där tydliga prioriteringar behöver utarbetas i samarbete med berörda institutioner.

Regeringen har haft svårt att följa upp utvecklingen eftersom den endast har mätts i ett fåtal sociala och ekonomiska indikatorer. Indikatorerna har visserligen visat på en mycket begränsad men positiv förändring, vilket dock berott på faktorer utom statens kontroll (exempelvis förändringar i världsmarknadspriser och klimat- och väderfaktorer). En ny och utökad uppsättning indikatorer kommer därför att bifogas nästa PRSP.¹⁰ Regeringen har också skapat ett forum för uppföljning, där ett brett deltagande från hela samhället och givarsamfundet, uppmuntras.

Tvärfrågor såsom hiv/aids, jämställdhet och barns rättigheter nämns i dokumentet men har inte tillräckligt beaktats i genomförandet av strategin. Skillnader mellan olika socioekonomiska grupper i samhället analyseras, men genomgående saknas en diskussion om vilka som egentligen är de fattigaste av de fattiga. Beaktandet av miljöaspekter är bristfälligt. Givarsamfundet anser emellertid att landets PRSP trots vissa svagheter är väl genomarbetad och baserad på grundliga undersökningar, varför de flesta givare använder sig av den för att samordna sina stöd.

I ”Riktlinjer för ökad satsning på Västafrika”, 1999, förväntades en positiv utveckling som ett resultat av Burkina Fasos fattigdomspolitik, men detta har ännu inte infriats. Trots en reell tillväxt under flera år i följd har inte inkomsten per capita ökat tillräckligt för att förbättra situationen för de fattiga. Andelen av befolkningen som lever under den nationella fattigdomströskeln har enligt en hushållsundersökning 2003 sett en liten ökning, vilket försvagar trovärdigheten för Burkina Fasos regerings fattigdomspolitik.

3. Sammanfattning av resultatanalys

Det bilaterala utvecklingssamarbetet mellan Sverige och Burkina Faso inleddes 2001 på områdena demokrati och mänskliga rättigheter, utbildning inklusive forskning samt miljö. Det är för tidigt att dra några definitiva slutsatser på övergripande nivå om resultatet, eftersom endast enstaka insatser hunnit avslutas.

¹⁰ Note de synthèse sur le CSLP et Etat de mise en œuvre 2000-2002

Figur 1. Svenskt bilateralt stöd till Burkina Faso, 2001-2003 (SEK)

Sektor	2001	2002	2003
Demokratisk samhällsstyrning inkl mänskliga rättigheter	3 989 000	13 687 000	7 741 000
Sociala sektorer	2 390 000	12 257 000	27 292 000
Infrastruktur, näringsliv och urban utveckling		262 000	102 000
Naturbruk	7 613 000	5 259 000	593 000
Budgetstöd	40 000 000	40 000 000	40 000 000
Övrigt	7 854 000	1 785 000	6 101 000
Totalt	61 846 000	73 250 000	81 829 000
<i>varav forskning</i>	<i>2 367 000</i>	<i>9 418 000</i>	<i>3 740 000</i>

Inom området demokrati och mänskliga rättigheter har svenska Diakonia arbetat med organisationsutveckling av lokala organisationer i Burkina Faso med ett stöd på cirka 5 MSEK. Andra exempel på demokrati- och MR-stöd är valstöd, stöd till ombudsmannaämbetet och stöd mot handel med barn. En lärdom av samarbetet mellan svenska enskilda organisationer och partner i Burkina Faso är att insatser bör ta hänsyn både till sakfrågor och till organisationernas egen utveckling.. Det är viktigt att inte bortse ifrån det sistnämnda. Organisationernas interna demokrati kan vara bristande och strukturerna generellt svaga. Direkta resultat av samarbetet kan skönjas i en ökad kunskap och förbättrad attityd gentemot mänskliga rättigheter och demokratiska grunder.

På området landsbygdsutveckling har Sida bidragit med 12 MSEK i stöd till en statlig fond (FEER II)¹¹. Fonden har dock inte lyckats uppfylla målsättningen att främja lokal utveckling, vilket delvis beror på bristande kapacitet hos den statliga förvaltningen att rekrytera kompetent personal. Utvärderingen rekommenderade att FEER ges status som "association" och att staten endast ingår som en av flera medlemmar i en styrgrupp. En fokusering såväl ämnesmässigt som geografiskt har också föreslagits.

Forskningssamarbetet på 11 MSEK syftar till att stärka forskningskapaciteten och strukturerna vid de båda burkinska universiteten, bland annat genom doktorandutbyten. Samarbetet har dock stött på administrativa problem. Åtgärder har vidtagits för att förbättra rutinerna och transparensen inom institutionerna.

Budgetstödet har omfattat 120 MSEK för perioden. Budgetstödet till Burkina Faso har bidragit till att stärka den makroekonomiska stabiliteten och tillväxten, liksom till genomförande av fattigdomsbekämpning enligt landets PRSP, som är det styrdokument till vilket det svenska budgetstödet är relaterat. Fattigdomsindikatorerna har dock inte förbättrats. Det råder brist på kapacitet och kompetens i den burkinska statsförvaltningen vilket försvårar en ändamålsenlig hantering av olika processer kring den offentliga finansiella styrningen. Detta har

¹¹ Fonds de l'Eau et de l'Equipement Rural

bland annat åtgärdats genom en givarsamordnad mekanism för budgetstöd. De svaga institutionerna och kapacitetsbristen i Burkina Faso skall särskilt beaktas i framtida insatser, genom stöd på insatsnivå till kapacitetsutveckling, i synnerhet vad gäller kapaciteten att bekämpa korruption.

Stora ansträngningar har dock gjorts från landets sida när det gäller att förbättra statens kapacitet att hantera de offentliga finanserna och utvecklingsfrågorna. En medveten övergång mot sektor- och budgetstöd har genomförts. PRSP:n är accepterad som övergripande styrdokument. En handlingsplan ska presenteras inom kort. Denna kommer att indikera prioriteringar mellan olika sektorer och policyområden samt ange tidsplaner för genomförande.

Utöver de begränsade erfarenheterna från Burkina Faso, skall utformandet av den framtida verksamheten också beakta svenska erfarenheter från utvecklingsamarbete mer generellt. Svenska komparativa fördelar i form av kompetens inom områden som hållbart naturbruk, kapacitetsutveckling inom statlig förvaltning, institutionellt samarbete, barns rättigheter och jämställdhetsområdet bör beaktas särskilt vid valet av samarbetsområden.

4. Framtida utvecklingsamarbete med Burkina Faso

Sveriges utvecklingsamarbete med Burkina Faso är relativt nytt. Denna strategi skapar ett ramverk för biståndsinsatser de närmaste tre åren.

4.1 Mål

Det övergripande målet för det svenska utvecklingsamarbetet med Burkina Faso är att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor.

4.2 Strategiska överväganden, metoder och samarbetsformer

Sverige skall i utvecklingsamarbetet med Burkina Faso främja ett burkinskt ägarskap. Stödet skall därför så långt som möjligt följa Burkina Fasos PRSP. Dialogen bör präglas av jämlikhet och respekt för varandras olikheter, för att Sverige och Burkina Faso bättre skall lära känna och förstå varandras ståndpunkter. Sverige skall på ett respektfullt sätt lyfta fram de olikheter i värdegrund som kan finnas, när dessa är avgörande för fattigdomsbekämpning.

Utvecklingsamarbetet skall i möjligaste mån bedrivas i sådana former som minskar transaktionskostnaderna för både den burkinska och den svenska sidan. En förbättrad harmonisering, samordning samt ett fördjupat samarbete mellan givarna skall därför eftersträvas. Sidas breda erfarenhet av olika former för detta bör tas tillvara. Programstöd, d v s budgetstöd och/eller sektorprogramstöd, bör användas så länge nödvändiga förutsättningar för dessa biståndsformer föreligger. När så inte är fallet, skall Sida verka för att sådana förutsättningar skapas.

Trots en planerad ökning av det svenska stödet till Burkina Faso, kommer Sverige även fortsättningsvis att vara en volymmässigt liten givare i Burkina Faso, med

begränsad representation i fält. För att nå resultat skall det svenska stödet till Burkina Faso utformas så att det väl kompletterar och samverkar med den burkinska regeringens och andra givares insatser.

Utvecklingssamarbetet med Burkina Faso skall koncentreras till ett fåtal sektorer och dialogfrågor, för att bättre påverka utvecklingen i Burkina Faso och uppnå ett effektivt biståndsprogram. Eftersom prioriteringarna för Burkina Faso i hög grad sammanfaller med dem för Mali kan vissa samordningsvinster uppnås.

Sveriges nya politik för global utveckling kan komma att innebära att nya möjligheter öppnas för utvecklingssamarbetet i ljuset av den samlade politiken som berör landet i fråga. Sida skall därför också sträva efter att beakta den samlade svenska politiken inklusive EU:s politik i utformandet av det bilaterala utvecklingssamarbetet.

Den långsiktiga inriktningen på Sveriges stöd till Burkina Faso bör manifesteras i procedur- och samarbetsavtal som institutionaliserar det svensk-burkinska partnerskapet och därigenom ökar förutsägbarheten.

Det svenska bilaterala utvecklingssamarbetet med Burkina Faso skall präglas av en strävan att:

- nå synergieffekter mellan olika insatser och insatsområden samt med regionala och subregionala insatser.
- företrädesvis och i möjligaste mån ge stöd i form av sektorprogramstöd, budgetstöd eller andra former av breda programstöd i linje med Burkina Fasos PRSP. Då så är tillämpligt kan stöd av detta slag ges genom så kallat tyst partnerskap.
- därutöver ge strategiskt projektstöd, där så är lämpligt genom multilaterala kanaler (s k multi-bi stöd). Projektinstrumentet bör främst användas I) som ett strategiskt komplement till budget- eller sektorprogramstöd, II) till strategiska insatser på områden inom vilka Burkina Fasos regering inte driver egna utvecklingsprogram eller III) som ingångar till dialog.
- aktivt använda dialog som ett medel för en förbättrad, ömsesidig förståelse.

Ovanstående mål skall kontinuerligt utvärderas i förhållande till följande risker:

- Resultaten av Burkina Fasos fattigdomsbekämpning har hittills varit blandade. Under strategiperioden skall Sida tillsammans med andra givare följa utvecklingen och analysera den politiska viljan till fattigdomsbekämpning i landet.
- Den instabila situationen i regionen och underliggande interna faktorer gör att det föreligger en risk för konfliktspridning från närliggande kriser, i vilket fall Sida bör överväga konfliktförebyggande insatser.
- De svaga institutionerna, den bristande kapaciteten och den omfattande korrruptionen i Burkina Faso innebär att vissa insatser kan visa sig ineffektiva, varför en översyn av samarbetet skall göras vid halvtidsöversynen.

- Den begränsade svenska närvaron i Burkina Faso sätter, tillsammans med begränsad kapacitet vid ambassaden i Abidjan, gränser för bevakningen av utvecklingen i landet. Sektionskontoret i Ouagadougou kommer dock att förstärkas under 2004 och ett nära samarbete med andra likasinnade givare eftersträvas.

4.3 Samarbetsområden och delmål

Ovanstående analyser och slutsatser, inklusive burkinska prioriteringar, ligger till grund för följande val av prioriterade områden för svenskt utvecklings-samarbete med Burkina Faso. Hänsyn har också tagits till vad andra givare gör i Burkina Faso, Sveriges komparativa fördelar i allmänhet liksom specifikt i Västafrika. Det övergripande målet för Sveriges utvecklings-samarbete med Burkina Faso analyseras och beskrivs nedan i form av tre samarbetsområden och delmål som förstärker varandra:

- fattigdomsinriktad och hållbar tillväxt;
- demokratisk samhällsstyrning och social utveckling;
- hållbar utveckling av naturbrukssektorerna.

Fattigdomsinriktad och hållbar tillväxt samt demokratisk samhällsstyrning och social utveckling kommer att vara de två volymmässigt största samarbetsområdena under strategiperioden.

Särskild vikt skall under strategiperioden läggas vid betydelsen av jämställdhet mellan könen och kvinnors och flickors rättigheter. Detta kommer att ske genom att:

- i varje beredning av projekt och program uppmärksamma kvinnors och flickors tillgång till makt, säkerhet och möjligheter, samt säkerställa att resultatet av insatsen kommer dessa grupper till godo.
- i dialog på alla nivåer föra fram betydelsen av kvinnors, mäns, flickors och pojkars lika rättigheter.

Konflikten i Elfenbenskusten visar Burkina Fasos sårbarhet, både ekonomiskt och miljömässigt, bland annat genom den återvandring som konflikten föranlett. Även spridningen av hiv/aids kan komma att öka som ett resultat av migrationsströmmarna. Samtliga insatsberedningar bör därför beakta hur projektet eller programmet kan påverka stabiliteten i Burkina Faso såväl som i regionen. Insatserna bör också utformas för att bidra till att motverka social, ekonomisk och politisk diskriminering av utsatta grupper i landet. Övriga insatser för att förbättra förutsättningarna för en fredlig utveckling i regionen kommer under strategiperioden ske på regional nivå. Om ett konfliktscenario utvecklas bör Sida beakta möjligheter till insatser på konfliktområdet.

4.3.1 Fattigdomsinriktad och hållbar tillväxt

Syftet är att främja en stabil makroekonomisk utveckling, och en ökad, miljömässigt hållbar tillväxt, som möjliggör genomförande av Burkina Fasos PRSP, och kommer de fattigaste till del, framför allt fattiga kvinnor och flickor på landsbygden.

En förutsättning för att Burkina Fasos PRSP skall kunna genomföras är en fortsatt stabil makroekonomisk utveckling och fortsatt uthållig tillväxt. Sverige avser därför att under strategiperioden ge fortsatt budgetstöd¹² till genomförandet av Burkina Fasos fattigdomspolitik. Beslut har fattats om ett ettårigt budgetstöd om 40 MSEK för år 2004. En särskild uppföljning av det svenska budgetstödet för 2004 kommer att genomföras och ligga till grund för eventuellt beslut om fortsatt budgetstöd. Flerårigt budgetstöd kan övervägas under 2005 och 2006 under förutsättning att villkoren för rådande riktlinjer är uppfyllda. Budgetstöd kommer att vara det volymmässigt största stödet inom samarbetsområdet fattigdomsinriktad och hållbar tillväxt.

Ett volymmässigt mindre stöd övervägs för att bygga upp kapacitet och kompetens inom olika institutioner, främja budgetering med resultatanalys uppdelad på kvinnor och män respektive flickor och pojkar (s k gender- och barnbudgetering), ta fram könsuppdelad statistik i hushållsundersökningar samt för insatser i syfte att säkerställa miljömässig hållbar utveckling, t ex genom grön budgetering.¹³ Stöd av detta slag skall utformas så att det bidrar till ett effektivare utnyttjande av det svenska budgetstödet.

Den burkinska ekonomin är beroende av fred och fungerande kommunikationer inom regionen, varför subregionalt stöd till konfliktförebyggande insatser också skall ses som ett indirekt främjande av makroekonomisk stabilitet i Burkina Faso.

Det svenska budgetstödet bidrar till att betona nationellt ägarskap och ansvar. Sida skall under strategiperioden, tillsammans med de andra givare som också lämnar budgetstöd till Burkina Faso, verka för fortsatt givarsamordning och harmonisering, samt för främjandet av en övergång från traditionellt projektstöd till en ökad andel sektorprogram- och budgetstöd.

Givarnas mekanism för budgetstöd möjliggör för Sverige att, trots begränsad närvaro, följa budgetprocessen och till beslut om budgetstöd kopplade kriterier på ett tillfredsställande sätt. Härutöver skall Sverige inom ramen för givarnas budgetstödsmechanism speciellt driva bevakning av demokrati samt respekt, skydd och tillgodoseende av mänskliga rättigheter. I avvaktan på nya riktlinjer för budgetstöd bör Sida i sin beredning och uppföljning av sektorprogramstöd samråda med UD.

Burkina Faso har genomfört en lång rad av de reformer som rekommenderats av Världsbanken och IMF, vilket tyder på politisk vilja till fattigdomsbekämpning, även om ett antal fattigdomsindikatorer trots real tillväxt har försämrats de senaste åren. Det krävs dock ytterligare arbete för att förbättra kvaliteten på de politiska, ekonomiska och juridiska institutioner som har till uppgift att motverka korrupktion och främja transparens, tillväxt och makroekonomisk stabilitet. Annars kan svaga

¹² Detta förutsätter att villkoren i riktlinjerna för stödformen är uppfyllda, se "Riktlinjerna för stöd till ekonomiska reformer och skuldåtgärder", antagna av regeringen 1999-10-28. Nya planeringsinstrument ersätter dessa under 2004.

¹³ Tillväxten sätts i perspektiv av de naturresurser som landet har att tillgå.

institutioner utgöra ett allvarligt hinder för ekonomisk tillväxt och genomförandet av PRSP:n.

Under strategiperioden skall Sida tillsammans med andra givare följa utvecklingen av indikatorer för fattigdom och social utveckling och analysera den politiska viljan till fattigdomsbekämpning i landet.

4.3.2 Demokratisk samhällsstyrning¹⁴ och social utveckling

Syftet är att bidra till att stödja en demokratisk samhällsstyrning och social utveckling som omfattar hela den burkinska befolkningen, oavsett kön, ålder, etnicitet eller funktionshinder. Särskild uppmärksamhet skall ges flickors och kvinnors makt, säkerhet och möjligheter.

Genom att säkra tillgången till utbildning och hälsovård ökas de fattigas valmöjligheter i livet samt deras möjligheter att aktivt delta i demokratiska processer. Sida planerar att stödja insatser för att bättre tillgodose fattiga människors, i synnerhet flickors och kvinnors, rätt till hälsa och utbildning. Detta planeras för att främja demokratisk utveckling, respekt för mänskliga rättigheter och en ökad ekonomisk tillväxt. Beredningen av ett omfattande stöd till basutbildning har påbörjats. Det pågående stödet till högre utbildning och forskning förutses fortsätta.

Sida har i samarbete med Nederländerna inlett ett programstöd för utveckling av distriktshälsovård. På dessa områden skall Sida speciellt bevaka och följa upp flickors och kvinnors makt, säkerhet och möjligheter - frågor som hittills inte prioriterats av andra givare. Om förutsättningar finns bör Sverige under strategiperioden ingå ett strategiskt partnerskap med Nederländerna gällande de planerade stöden till hälsa och utbildning. Dessa två programstöd förväntas utgöra den volymmässigt största andelen av samarbetet inom området demokratisk samhällsstyrning och social utveckling.

Stöd till demokratisk samhällsstyrning planeras utgöra en volymmässigt mindre andel av samarbetsområdet än fattigdomsinriktad och hållbar tillväxt. För att främja en demokratiseringsprocess i Burkina Faso och för att öka förståelsen för medborgarskapets innebörd i en demokrati, skall stöd ges för att stärka fattiga människors makt och möjlighet till direkt och indirekt deltagande i beslutsprocesserna. Sida skall överväga stöd till lokala påverkans- och utbildningsorganisationer som arbetar för ökad respekt, skydd, främjande och tillgodoseende av mänskliga rättigheter allmänt, för kvinnor och flickor i synnerhet samt för demokratisering, konfliktlösning och mot korruption.

Stöd till insatser mot korruption, för ökade möjligheter till ansvarsutkrävande och ökad öppenhet och insyn i politiken bör också övervägas. För att främja en långsiktig verksamhetsplanering inom det burkinska ombudsmannaämbetet, som av andra givare endast får enstaka projektstöd, förutses ett fortsatt programstöd till detta.

¹⁴ Det begrepp som OECD/ DAC har enats om innefattar demokrati, deltagande, mänskliga rättigheter, god samhällsstyrning och rättsstatens principer.

Möjligheten att ge stöd till oberoende tankesmedjor, såsom exempelvis Centre de Gouvernance Democratique, som bedriver policyinriktad forskning om demokratisering, utbildar politiska partier med särskilda satsningar på kvinnliga politiker, bör undersökas. Detsamma gäller stöd via UNICEF som syftar till att motverka handel med barn och att generellt öka skyddet för barns rättigheter, en av flera planerade verksamheter inom området som i dagsläget endast stöds av Sida. Slutligen kan stöd till det relativt nyinrättade ministeriet för mänskliga rättigheter också övervägas.

För att förhindra en ökning av hiv/aids-epidemin skall Sida undersöka vilka möjligheter som, vid sidan av dialog, kan finnas för att stödja strategiska insatser som motverkar spridningen av hiv. På detta område skall Sida särskilt uppmärksamma flyktingars situation samt kvinnors och mäns olika förutsättningar och roller.

4.3.3 Hållbar utveckling av naturbrukssektorerna

Syftet är att, genom att stödja en miljömässigt hållbar ökad produktivitet inom naturbrukssektorerna, bidra till att höja fattiga människors, särskilt kvinnors och flickors, inkomster och säkerhet.

Burkina Faso är idag en naturresursbaserad ekonomi. Den utbredda fattigdomen skapar ett kortsiktigt utnyttjande av naturresurserna, en trend som måste vändas för att åstadkomma en hållbar utveckling för det burkinska samhället. Ett förändrat utnyttjande kan skapas genom incitament exempelvis i form av brukarrätter och förvaltning av gemensamma vattenresurser.

Sida skall överväga stöd till i första hand marknadsintegrerat jordbruk. Därutöver bör i andra hand stöd till det nationella programmet för integrerad vattenhushållning (PAGIRE) övervägas. Slutligen kan decentraliserad skogsförvaltning, inklusive hållbar produktion av vedenergi för hushållsändamål, övervägas.

Insatser som rör lokal förvaltning av naturresurser bör främja lokal demokrati inom ramen för decentraliseringsprocessen. När det gäller att skydda och bevara naturresursbasen är utmaningarna många gånger gemensamma för länderna i subregionen, varför Sida också bör främja och ge stöd till subregionalt samarbete inom ämnesområdet.

Sida skall i sina insatser ha en helhetssyn på naturbruket utifrån perspektivet om hållbar utveckling. Det är därför viktigt att insatserna för hållbar utveckling sker inom ramen för en utveckling av den privata sektorn. På så sätt blir målet inte endast att bevara utan även att dra nytta av naturresurserna på ett hållbart sätt, som leder till inkomstökning för fattiga människor.

De inkomster som genereras inom den informella delen av naturbruket utgör en potential för fattigdomsinriktad tillväxt. Insatserna bör därför om möjligt främja lokal marknadsutveckling genom stöd till ökad förädling och förbättrad marknadsföring av produkter från jordbruksnäringarna.

Trots att bristande tillgång till regionala och internationella marknader är ett viktigt hinder för en hållbar utveckling av naturbruksnäringarna i Burkina Faso, skall Sida för att fokusera sina resurser under strategiperioden främst lämna handelspolitiskt stöd till Burkina Faso genom subregionala program. Projektet inom ramen för ”Strategi för svenskt stöd 2004-2006 till subregionalt samarbete med Västafrika” med ekonomiskt samarbete och integration genom stöd till ECOWAS för handelspolitisk kapacitetsuppbyggnad är centralt för utvecklingen på det handelspolitiska området. Ett svenskt agerande för att förändra EU:s jordbrukspolitik och subventioner kan också på sikt komma att få stor betydelse för Burkina Fasos och burkinska bomullsodlares ekonomi. Strategiska bilaterala insatser på handelsområdet kan även övervägas, under förutsättning att dessa är nära kopplade till ett subregionalt stöd för att på olika sätt främja handel inom och utom subregionen.¹⁵

4.4 Övriga former av samarbete¹⁶

Utöver de former av samarbete som nämnts ovan, skall stöd vid förfrågan också övervägas till burkinabéers deltagande i Sidas internationella utbildningsprogram och StartSyd-program. Om synnerliga skäl föreligger, kan Sida därutöver överväga mindre, mycket förmånliga krediter till investeringar eller insatser i landet. En förutsättning för detta är dock att den kreditfinansierade insatsen ligger inom, eller på ett tydligt sätt samverkar med, ett i landstrategin prioriterat samarbetsområde. Villkoren för att Sida skall kunna överväga utställande av garantier är desamma. I beredningen av samtliga typer av stöd skall beaktas hur detta kan komma att påverka risken för konflikt, samt kvinnors och flickors tillgång till makt, möjligheter och säkerhet.

Den bristfälligt utvecklade privata sektorn i Burkina Faso och en ännu mycket begränsad kontakt mellan svenskt och burkinskt näringsliv, innebär att utbudet av potentiella samarbetspartners för dessa former av stöd är relativt litet i Burkina Faso. Intresset för och efterfrågan förutses därför vara låg under strategiperioden.

4.5 Dialogfrågor

Den i nuläget begränsade svenska närvaron i regionen och i Burkina Faso medför vissa svårigheter att bedriva bevakning och föra en politisk dialog på hög nivå. Ambassaden i Abidjan ansvarar också för bevakningen av Burkina Faso. Dialog kommer kontinuerligt att föras om övergripande utvecklingsfrågor samt på såväl sektor- som projektnivå. Utbytet på ministernivå mellan Sverige och Burkina Faso har ökat på senare tid.

I dialogen med Burkina Fasos regering bör Sverige särskilt lyfta följande frågor:

¹⁵ Se vidare ”Strategi för svenskt stöd till subregionalt utvecklingssamarbete och övrigt samarbete i Västafrika 2004-2006”.

¹⁶ För ett utförligare resonemang om dessa former av stöd, se ”Strategi för svenskt stöd till subregionalt och övrigt utvecklingssamarbete i Västafrika 2004-2006”

- Betydelsen av demokrati, inklusive korruptionsbekämpning, och respekt för, skydd och tillgodoseende av mänskliga rättigheter, särskilt kvinnors och flickors rättigheter.
- Vikten av att Burkina Faso spelar en konstruktiv roll för fred och stabilitet i Västafrika.
- Vikten av regionalt samarbete och integration, särskilt inom ramen för ECOWAS.
- Vikten av att avskaffa hinder för fattiga människors deltagande i ekonomin.
- Betydelsen av att förebygga hiv/aids.

På program- och projektnivå bör särskilt följande frågor belysas:

- Kvinnors och flickors tillgång till makt, säkerhet och möjligheter.
- Betydelsen av att förebygga hiv/aids.

5. Volym, svensk kapacitet och genomförande

Utöver regionala medel, stöd via svenska enskilda organisationer och eventuellt framtida humanitärt stöd, skall biståndsvolymer till Burkina Faso under strategiperioden gradvis öka till en årlig nivå på 130-140 MSEK, inklusive ev. budgetstöd om ca 40 MSEK per år. Huvuddelen av dessa medel skall gå till samarbete inom området fattigdomsinriktad tillväxt, vilket bland annat innefattar budgetstöd. Av resterande medel skall en större andel användas för samarbete inom området demokratisk samhällsstyrning och social utveckling, och en mindre del för insatser inom samarbetsområdet hållbar utveckling av naturbrukssektorerna.

Sidas fältbemanning förutses under 2004 förstärkas med en utsänd handläggare och en nationell programhandläggare samt en bilateral biträdande expert. En översyn av kapacitet och organisation i fält kommer göras under 2004, för att utreda behovet av fältresurser och effektivare arbets- och organisationsformer.

I Sidas årliga landplan för utvecklingssamarbetet med Burkina Faso skall anges hur den fastställda strategin kommer att implementeras på årsbasis. En detaljerad dialogplan tas också fram i samband med detta.

5.1 Uppföljning

Kontroll och uppföljning av övrigt program- och projektstöd skall göras genom projektrapportering, projektbesök, projektgenomgångar och Sidas så kallade rating system.¹⁷

Uppföljning av den allmänna utvecklingen och trender kommer att ske i form av halvårsrapporter, regelbunden politisk rapportering från ambassaden i Abidjan, Elfenbenskusten, årliga överläggningar med den burkinska regeringen och i den årliga landplanen. En översyn av landstrategin kommer att ske efter halva strategiperioden.

¹⁷ Avser Sidas interna system för uppföljning på projektnivå

För att minska den administrativa bördan för den burkinska förvaltningen, skall Sida sträva efter en samordnad givaruppföljning av PRSP:n samt eventuellt budgetstöd och sektorprogramstöd. En harmonisering av indikatorerna som används för att mäta fattigdomen skall eftersträvas.

Uppföljning och utvärdering ska vara en central del av genomförandet av strategin. Strategin skall gälla 2004-2006 och dess genomförande är avhängigt utvecklingen i Burkina Faso. Sida skall i förväg informera UD vad gäller förväntad årsvolym och större insatser, samt samråda med UD inför beslut av principiellt angelägen karaktär.

Bilaga 1

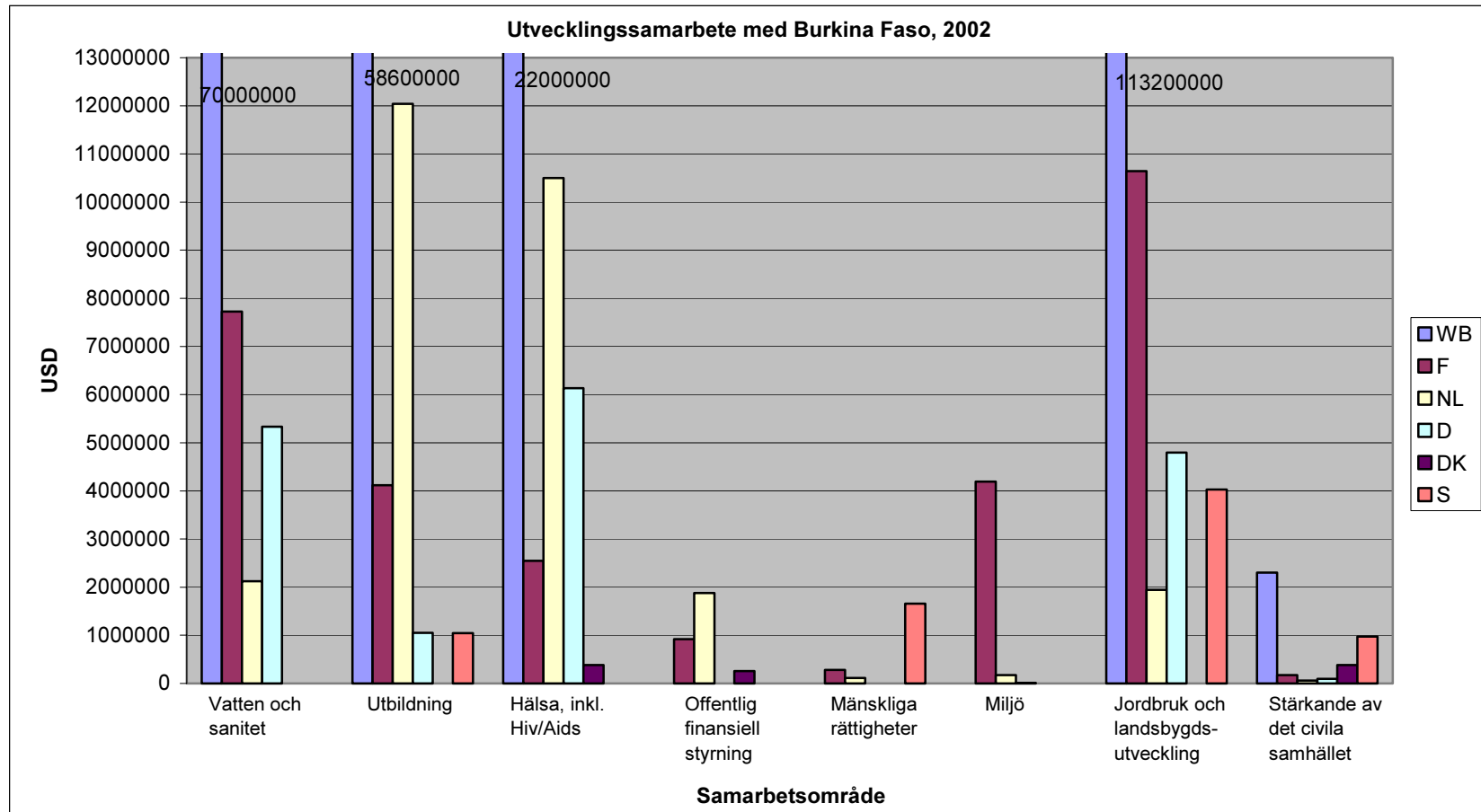
Externt stöd till Burkina Faso 2000-2003 USD¹⁸

År	2000	2001	2002	2003	2000-2003
PROJEKTSTÖD (bistånd och lån)	323.100.000	320.700.000	259.900.000	283.200.000	1.186.900.000
BUDGETSTÖD (bistånd och lån)	41.500.000	109.200.000	137.400.000	196.100.000	484.200.000
TOTALT PER ÅR	364.600.000	429.900.000	397.300.000	479.300.000	1.671.100.000

De femton största givarna i Burkina Faso var under 1998-2000, i storleksordning följande: EU, IDA, Frankrike, Tyskland, Danmark, FN, Nederländerna, Schweiz, IMF, Taiwan, Afrikanska utvecklingsbanken, Japan, Kanada, Islamiska utvecklingsbanken samt NGO's.

¹⁸ Källa: IMF Country Report n° 03/197, 06/2000, www.xe.com 2004-04-22

Bilaga 2¹⁹



¹⁹ Källa: OECD/DAC, Sida, Världsbanken

AGREEMENT BETWEEN THE GOVERNMENT OF SWEDEN AND THE GOVERNMENT OF BURKINA FASO ON DEVELOPMENT COOPERATION

The Government of Sweden (hereinafter referred to as Sweden) and the Government of Burkina Faso (hereinafter referred to as Burkina Faso) have agreed to co-operate in the development of Burkina Faso.

The Swedish International Development Cooperation Agency, Sida, and the Ministry of [state Ministry] of the Republic of Burkina Faso shall be empowered to represent their respective Governments in matters concerning the implementation of this Agreement.

ARTICLE 1 SCOPE AND OBJECTIVES OF THE AGREEMENT

The objective of the Agreement is:

- to contribute to an environment, supportive of poor people's own efforts, to improve their quality of life.

The responsibility for the development of projects/programmes under this Agreement rests with Burkina Faso. The role of Sweden is limited to the contribution of resources to such development cooperation.

ARTICLE 2 THE SWEDISH CONTRIBUTION

Sweden shall keep available financial resources for development cooperation between Sweden and Burkina Faso during the period 2004-2006. The contribution of resources shall be made in accordance with the requirements laid down in specific agreements between the Parties on projects/programmes of development cooperation, and shall be made available on a grant basis. A plan over the Swedish development cooperation is to be presented to Burkina Faso on a yearly basis.

ARTICLE 3 UTILISATION OF THE SWEDISH CONTRIBUTION

3.1 The main areas of cooperation shall be the following:

- Pro-poor Growth
- Democratic Governance and Social Development
- Sustainable Development of Natural Resources Sectors

The Parties shall regularly review the allocation of contributed funds to projects/programmes of the development cooperation.

3.2 At these reviews Sweden and Burkina Faso shall follow up on the Swedish contribution and on the progress of the programmes/projects. The following issues shall constitute the key areas for overall policy dialogue between the Parties:

- implementation of a Poverty Reduction Strategy

- economic growth and diversification,
- HIV/AIDS,
- the democratisation process,
- political and economic governance and
- anti-corruption efforts,
- the situation of women and girls,
- the importance of regional co-operation and integration, especially within ECOWAS.

ARTICLE 4 REFERENCE TO OTHER AGREEMENTS

The development cooperation between the Parties is also governed by:

- the Agreement on General Terms and Conditions for Development Cooperation between the Government of Sweden and the Government of Burkina Faso, dated [state date]; and
- specific agreements for projects/programmes of development cooperation.

ARTICLE 5 ENTRY INTO FORCE AND TERMINATION

This Agreement shall enter into force on [state date] and remain valid until [state date]. The Agreement may be terminated prior to the end of the agreement period by either party giving the other party at least six months written notice.

The termination of this Agreement shall not affect the validity of any specific agreements that are in force between the Parties.

Two originals of the text of this Agreement, written in the English language, have been signed.

.....
Place and date

For the Government of Sweden

.....
Place and date

For the Government of Burkina Faso

.....
Signature

.....
Signature

.....
Name and title in block letters

.....
Name and title in block letters

AGREEMENT BETWEEN THE GOVERNMENT OF SWEDEN AND THE GOVERNMENT OF MALI ON DEVELOPMENT COOPERATION

The Government of Sweden (hereinafter referred to as Sweden) and the Government of Mali (hereinafter referred to as Mali) have agreed to co-operate in the development of Mali.

The Swedish International Development Cooperation Agency, Sida, and the Ministry of [state Ministry] of the Republic of Mali shall be empowered to represent their respective Governments in matters concerning the implementation of this Agreement.

ARTICLE 1 SCOPE AND OBJECTIVES OF THE AGREEMENT

The objective of the Agreement is:

to contribute to an environment, supportive of poor people's own efforts to improve their quality of life.

The responsibility for the development of projects/programmes under this Agreement rests with Mali. The role of Sweden is limited to the contribution of resources to such development cooperation.

ARTICLE 2 THE SWEDISH CONTRIBUTION

Sweden shall keep available financial resources for development cooperation between Sweden and Mali during the period 2004-2006. The contribution of resources shall be made in accordance with the requirements laid down in specific agreements between the Parties on projects/programmes of development cooperation, and shall be made available on a grant basis. A plan over the Swedish development cooperation is to be presented to Mali on a yearly basis.

ARTICLE 3 UTILISATION OF THE SWEDISH CONTRIBUTION

3.1 The main areas of cooperation shall be the following:

- Pro-poor Growth
- Democratic Governance and Social Development
- Sustainable Development of Natural Resources Sectors

The Parties shall regularly review the allocation of contributed funds to projects/programmes of the development cooperation.

3.2 At these reviews Sweden and Mali shall follow up on the Swedish contribution and on the progress of the programmes/projects. The following issues shall constitute the key areas for overall policy dialogue between the Parties:

- implementation of a Poverty Reduction Strategy
- economic growth and diversification,
- HIV/AIDS,
- the democratisation process,
- political and economic governance,
- anti-corruption efforts,

- the situation of women and girls, and

- the importance of regional co-operation and integration, especially within ECOWAS

ARTICLE 4 REFERENCE TO OTHER AGREEMENTS

The development cooperation between the Parties is also governed by:

- the Agreement on General Terms and Conditions for Development Cooperation between the Government of Sweden and the Government of Mali, dated [state date]; and
- specific agreements for projects/programmes of development cooperation.

ARTICLE 5 ENTRY INTO FORCE AND TERMINATION

This Agreement shall enter into force on [state date] and remain valid until [state date]. The Agreement may be terminated prior to the end of the agreement period by either party giving the other party at least six months written notice.

The termination of this Agreement shall not affect the validity of any specific agreements that are in force between the Parties.

Two originals of the text of this Agreement, written in the English language, have been signed.

Place and date
For the Government of Sweden

Place and date
For the Government of Mali

Signature

Signature

Name and title in block letters

Name and title in block letters



REGERINGSKANSLIET

Utrikesdepartementet

Fler exemplar kan beställas hos UD-PIK-INFO, 103 39 Stockholm

Tel: 08-405 1000, Fax: 08-723 11 76, webb: www.ud.se

Omslag: UD-PIK-INFO, tryck: XBS Grafisk service, 2004

Artikelnummer: UD 04.038