



EVALUERING RESUMÉ

Evaluering af Danmarks udviklingssamarbejde med Bolivia 1994-2016

Siden starten af 1990'erne har Danmark ydet finansiel og teknisk bistand til Bolivia. Fra begyndelsen har fattigdomsbekæmpelse og menneskerettigheder været centralt i samarbejdet, med særligt fokus på oprindelige folks rettigheder og levevilkår. I denne periode på over tyve år har Bolivia oplevet både markant politisk og social uro såvel som en utrolig økonomisk udvikling og et bemærkelsesværdigt fald i forekomsten af ekstrem fattigdom. Bistanden udfases i perioden fra 2015 til 2018.

Evalueringen dokumenterer resultater og forandringer siden 1990erne. Den bidrager til erfaringsopsamling af relevans for fremme af bæredygtig, rettighedsbaseret udvikling.

Evalueringen blev udført af konsulentfirmaet NCG i samarbejde med Orbicon.

Rapporten kan downloades fra evaluering.um.dk

BAGGRUND

I 1990'erne og begyndelsen af 2000'erne oplevede Bolivia en periode med betydelig politisk ustabilitet, men siden MAS-regeringen med Evo Morales i spidsen kom til magten i 2005, har der været solid vækst i statens indtægter, i hvert fald indtil det seneste globale fald i priser på Bolivias vigtigste eksportvarer (olie, gas og mineraler). Det er vurderet, at BNI per indbygger steg fra 1.000 USD i 2005 til næsten 3.000 USD i 2015. Sociale indikatorer er forbedret markant, og Bolivia har hurtigt bevæget sig i retning af at blive et lavere mellem-indkomstland. Landet møder dog en voksende udfordring i at tilpasse sig højere temperaturer og uregelmæssige nedbørsmønstre som følge af klimaforandringer, både i det høje Andes, som oplever vandknaphed, og i de lavtliggende tropiske skove i Amazonbassinet.

Hjørnestenene i det dansk-bolivianske samarbejde har været støtte til vigtige produktive sektorer, herunder landbrug, forbedring af miljøhåndtering samt styrkelse af menneskerettighedsbaserede tilgange til udvikling – specielt i forhold til oprindelige folk. Derudover har der været forsøg

på at tilpasse den eksterne støtte til regeringens reformpolitikker og at harmonisere støtten med andre donorer. Der er blevet givet støtte til udviklingsaktører i både den offentlige og den private sektor, såvel som til civilsamfundsorganisationer.

Omkring 120-150 millioner kroner er årligt blevet bevilget som bistand til Bolivia. Grundet redueringen af dansk udviklingsbistand til 0,7 procent af BNI samt beslutningen taget i 2015 om at fokusere på færre lande afsluttes det dansk-bolivianske udviklingssamarbejde og landeprogrammet ved udgangen af 2018. I lyset af dette blev det aftalt at udføre en evaluering af resultater og højdepunkter i udviklingssamarbejdet.

Formålet med evalueringen var trefold:

- At dokumentere **forandringer og resultater** opnået gennem samarbejdet fra 1994 til 2016, med et særligt fokus på perioden fra 2002 (siden den forrige evaluering).
- At vurdere **tilføjet værdi** af den danske tilgang til bæredygtig, rettighedsbaseret udvikling, inklusiv evnen til at tilpasse støtten

til skiftende kontekster (politikker) og effektiviteten af partnerskabet.

- At bidrage til **erfaringsopsamling** af relevans for fremme af bæredygtig, rettighedsbaseret udvikling.

RESULTATER

Evalueringen blev gennemført fra januar til august 2017 gennem en kombination af skrivebordsstudier, interviews samt feltarbejde i Bolivia. Resultaterne og hovedkonklusionerne er beskrevet i det følgende.

OFFENTLIG SEKTORREFORM

Overordnet set er de langsigtede mål for den danske støtte til reform af den offentlige sektor kun delvist opnået. På trods af betydelig fremgang i de første år af støtten stagnerede udviklingen i denne sektor gradvist, og succeshistorier forblev hovedsageligt enkeltstående sager. I forlængelse af vedtagelsen af loven om folkelig deltagelse og decentralisering i 1994 i Bolivia, bidrog Danida væsentligt til udvidelsen og udbredelsen af den bolivianske stat til både geografisk og socialt ekskluderede grupper. Intentionen om at styrke decentrale myndigheder uden en stærk central stat og stærke finansielle forvaltningssystemer ledte til forvirring og konflikter mellem centrale og decentrale myndigheder. Der blev senere hen forsøgt at rette op på dette med yderligere kompetenceudvikling og kapacitetsopbygning, både i forhold til den centrale regering og til decentrale myndigheder. Disse indsatser var dog overvejende donordrevne og viste sig ikke at være bæredygtige.

OPRINDELIGE FOLK

Bistanden fra Danmark siden 1995 har i betydelig grad bidraget til anerkendelsen af oprindelige folks rettigheder i Bolivia. På samme tid blev de tekniske og operative kapaciteter ved det nationale institut for landbrugsreformer (INRA) væsentligt styrket, hvilket blev en afgørende faktor i en landbrugsrevolution, som muliggjorde omfordeling af jord.

Den danske støtte til oprindelige folk bidrog også til en forbedring af deres organisationer og var grundlaget for udviklingen af en tosproget undervisningsmodel i Bolivia. Ydermere medvirkede Danida til forbedret integreret naturressourceforvaltning, selvom resultaterne af disse indsatser var mindre signifikante.

MILJØBESKYTTELSE OG -FORVALTNING

Danmark bliver anset for at være en af de vigtigste bidragsydere til at miljøbeskyttelse og -forvaltning har været centralt placeret på dagsordenen i Bolivia i de sidste tyve år. Denne sektor har dog vist sig at være særlig udfordrende at operere i, og det har været vanskeligt at fastholde og fortsætte en række af de støttede interventioner, når den danske støtte ophørte. Det må fremhæves, at Danida har været forrest for så vidt angår støtte til opbygning af en decentraliseret miljøforvaltning, der blandt andet introducerede nye koncepter for lokal forvaltning af beskyttede områder. Danida bliver også set som en 'first-mover' i demonstrationen af vedvarende energiprojekters gennemførlighed. Evalueringen gør opmærksom på, at det danske miljøsektorprogram blev anset for at være relativt fleksibelt og med mulighed for løbende tilpasning, hvilket hang sammen med dets fokus på lokalt identificerede problemer og involvering af en bred gruppe af aktører. På trods af dette har det alligevel været vanskeligt at matche de hyppige skift i politisk retning og i udskiftning af ledelse og personale i de støttede institutioner, og det har svækket bæredygtigheden af mange interventioner.

LANDBRUG

Danida har været en vigtig bidragsyder til kapacitetsudviklingen af de nationale og kommunale myndigheder i landbrugssektoren samt i udviklingen af nationale institutioner til støtte af småbønder i landet. Særligt småproducenter, heriblandt oprindelige folk i højlandet, har draget nytte af den danske støtte. En vigtig indikator for værdien af den danske støtte er EMPODERAR-DETI modellen, som er

blevet institutionaliseret i landbrugsministeriet. Konceptet, fleksibiliteten og den inddragende tilgang i denne model har gjort den meget velegnet til interventioner i fattige og afsides landdistrikter overalt i Bolivia.

STØTTE TIL UDDANNELSE

Det er vanskeligt at vurdere den specifikke danske tilføjede værdi, da uddannelsessektorprogrammet er blevet gennemført via en fælles pulje med andre udviklingspartnere. Danmark bliver dog anerkendt for det særlige fokus på oprindelige folks rettigheder og sikringen af interkulturel tosproget undervisning for alle. Derudover har Danmark spillet en vigtig rolle som fortaler for udviklingen af alfabeter og undervisningsmateriale på 19 forskellige sprog samt ved at støtte oprindelige folks uddannelsesråd (CEPOS) til at blive en central aktør i uddannelsessektoren.

Resultaterne af evalueringen har ledt til de følgende konklusioner baseret på en række evalueringsspørgsmål (EQs):

ERFARINGER FRA PARTNERSKABET, INKLUSIV I FORHOLD TIL VERDENSMÅLENE

I situationer med kompleks og konstant foranderlig politisk og institutionel kontekst er der behov for en fleksibel, adaptiv og mulighedsdrevet programmeringstilgang med kort horisont for planlægning og beslutningstagen. Den tilføjede værdi og bæredygtighedsaspekter af kapacitetsudviklingsinterventioner skal omhyggeligt overvejes med et særligt fokus på magtrelationer og incitamenter. Brugen af en todelt tilgang, hvor man arbejder med både statslige og ikke-statslige organisationer (NGO'er) i de støttede sektorer, er en effektiv og god tilgang til at fremme og støtte dialog og samarbejde mellem forskellige aktører.

I forhold til Verdensmålene for bæredygtig udvikling (SDGs) har den danske bistand specielt bidraget til Bolivias fremskridt inden for uddannelse (SDG 4), billig og ren energi (SDG 7) og liv på land (SDG 15).

Derudover har der også været dansk bidrag til arbejdet mod fattigdom (SDG 1) og ulighed (SDG 10). På den anden side har bistanden været mindre effektiv i forhold til ligestilling (SDG 5) og retfærdighed (SDG 16), hvilket primært skyldes politiske og institutionelle udfordringer og svagheder.

TILPASNING TIL SKIFTENDE BEHOV, POLITISKE REFORMER OG NYE MULIGHEDER

Den danske bistand har demonstreret en relativ høj grad af fleksibilitet og tilpasningsevne til skiftende omstændigheder i Bolivia. Støtten til vedvarende energi som en del af landeprogrammet 2014-2018 er et godt eksempel på, hvordan støtten effektivt har tilpasset sig kommende muligheder. Efter 2005 og Paris-erklæringen blev Danmark en drivkraft blandt udviklingspartnere i Bolivia ved på den ene side at støtte forbedret donorkoordination og resultatorientering, og på den anden side at insistere på stærkt ejerskab og forpligtigelser fra nationale partnere.

VANSKELIGHEDER I PARTNERSKABET OG HVORDAN UDFORDRINGER BLEV OVERVUNDET

De største udfordringer i det dansk-bolivianske partnerskab opstod i forhold til den institutionelle støtte, særligt ved det centrale regeringsniveau. Hyppige skift i politisk retning og i ledelse og personale i mange af de støttede institutioner gjorde det vanskeligt at sikre kontinuitet og ejerskab over de implementerede aktiviteter. Brugen af en todelt tilgang (ved involvering af statslige og ikke-statslige institutioner i de støttede sektorer) har været en særdeles effektiv måde at overkomme udfordringer i implementeringsprocessen.

Inddragelsen af lokale og ikke-statslige organisationer har bidraget til en bred palet af projektpartnere, hvilket har været brugbart både i situationer, hvor statslige institutioner har været mindre samarbejdsvillige, samt hvor det har været mere relevant at arbejde med NGO'er (f.eks. inden for sociale rettigheder).

KONKRETE RESULTATER FRA 2002 TIL 2016

Vigtige udviklingsresultater er opnået i alle de støttede sektorer i denne evalueringsperiode. Disse inkluderer:

- Konsolidering af processerne omkring decentralisering og folkelig deltagelse såvel som tildelingen af identitetskort til alle borgere.
- Sikring af jordrettigheder og skøder for tusinder af oprindelige folk (i alt 24 millioner hektar i områder, hvor oprindelige folk bor, hvoraf 12 millioner hektar kunne tilskrives den danske støtte direkte).
- Bæredygtig produktion og indkomststigninger for tusinder af småbønder, primært gennem den succesfulde EMPODERAR-DETI model.
- Adopteringen af "shared responsibility"-princippet såvel som forskellige indkomstgenererende aktiviteter i naturbeskyttede områder, hvilket har bidraget betydeligt til en mere bæredygtig forvaltning af nationalparkerne.
- Mere og bedre adgang til uddannelsesstilbud, inklusiv for den oprindelige befolkningsgruppe.

BÆREDYGTIGHEDEN AF DE FORANDRINGER DER OPSTOD AF PARTNERSKABET

De vigtigste langsigtede forandringer nævnt ovenfor forventes at være bæredygtige. Selvom noget momentum måske bliver tabt ved udfasningen af den danske bistand, virker forandringsprocesserne irreversible. Andre indledende forandringer, særligt i institutioner i den offentlige sektor, har været vanskelige at holde fast i på grund af udfordringer med at sikre den institutionelle kapacitet, stabilitet, ejerskab, fremgang og kontinuitet i disse institutionelle miljøer. Bæredygtighedsaspektet kan kædes tæt sammen med den høje danske risikovillighed.

ANBEFALINGER

Resultaterne og konklusionerne fra evalueringen har ledt til de følgende anbefalinger:

- På det globale plan burde Danmarks støtte til oprindelige folk forblive i toppen af udviklingsdagsordenen med et særligt fokus på at adressere rollen af og udfordringerne for disse grupper med henblik på bæredygtig skovforvaltning.
- Danmark burde fortsætte med at profilere sig som fortalere for en inkluderende udviklingsproces, hvor både statslige institutioner og NGO'er er til stede og deltager i udviklingsinterventioner.
- Ligestilling er et af SDG'erne og burde altid blive tacklet ud fra både et strategisk og et operationelt perspektiv i landeprogrammerne, baseret på ordentlige analyser af betingelser og muligheder i konteksten af de støttede sektorer.
- Mulighederne for at teste og afprøve fleksible og adaptive programmeringstilgange (f.eks. baseret på 'Problem Driven Iterative Approach') burde følges yderligere, da de kan lede til mere effektive interventioner og bedre resultater i sidste ende, særligt i sager med ustabile statslige institutioner.
- Betingelserne for udfasningen af langsigtede danske udviklingsprogrammer burde tillade mere fleksibilitet og længere tidshorisoner til at sikre resultaterne såvel som for at planlægge fortsat samarbejde inden for områder af særlig interesse og potentiale.
- I forbindelse med godkendelse af større investeringer af Danida Business Finance i vedvarende energi bør mulighederne undersøges for at yde målrettet støtte over udviklingsrammen til udvikling af nationale kapaciteter og rammebetingelser.

UDENRIGSMINISTERIETS KOMMENTAR TIL EVALUERINGEN

Udenrigsministeriet hilser evalueringen velkommen og noterer sig resultater og konklusioner, der bekræfter den høje relevans og indflydelse af det danske udviklingssamarbejde med Bolivia siden starten af 1990'erne. Mens det er vigtigt at anerkende den bolivianske udviklingsbanes særegenhed, er der imidlertid nogle erfaringer fra evalueringen, som kan inspirere nye programmer i andre lande i udrulningen af strategien for udvikling og humanitær assistance (Verden 2030).

Mens udviklingsprogrammerne i Bolivia nærmer sig deres afslutning, viser evalueringen, at der er opnået markant fremgang i en række sektorer, hvor Danida har spillet en vigtig rolle. Disse fremskridt er blevet nået i et land, hvor høj økonomisk vækst baseret på eksportindtægter fra olie og gas har haft en positiv indflydelse på levestandard og fattigdomsreducing gennem de sidste ti år. Mens regeringens politikker har fokuseret på at øge væksten og fremme omfordeling, udgør udfordringen med at kombinere økonomisk udvikling baseret på naturresourceudvinding med effektiv miljøbeskyttelse fortsat en bekymring.

Resultater og fremskridt i støtten til oprindelige folk, til landbrugsudvikling samt uddannelse er blevet vurderet grundigt i evalueringen med en række konklusioner. Det er vigtigt at lære af erfaringerne fra disse succesfulde programmer, og evalueringen bidrager med iagttagelser, som understøtte dette. Yderligere har en nylig udvikling af en vedvarende energi-portefølje lagt grundlaget for muligt fremtidigt samarbejde med Bolivia (med finansiering gennem Danida Business Finance).

Der har dog været en række svagheder, som er blevet udpeget af evaluatorene, med særligt henblik på støtten til reform af den offentlige sektor og miljøforvaltning, og det anerkendes, at disse sektorer har været vanskelige. Især den politiske kontekst karakteriseret af konflikter mellem centrale og sub-nationale myndigheder og den høje udskiftning af personel har undermineret bæredygtigheden af Danidas interventioner.

Udfordringen med hvordan man skal tackle uligheder mellem kønnene er delvist berørt i denne evaluering. Det er et kompliceret emne, men det virker til, at Danida trods gode intentioner ikke har spillet en væsentlig rolle i forhold til kønssensitive udviklingsinitiativer i Bolivia. På den anden side har der dog været fremgang, f.eks. gennem vedtagelsen af lovgivning til at forhindre og sanktionere vold mod kvinder.

Endeligt er evalueringens anbefalinger blevet noteret. Selvom opfølgning i Bolivia ikke er muligt givet udfasningen af det bilaterale udviklingsengagement, er der værdifulde råd for fremtidige globale udviklingsindsatser. Et eksempel er fremme af menneskerettigheder, demokrati og ligestilling, hvor betydningen af at styrke oprindelige folks rettigheder (til jord, uddannelse osv.) er fremhævet i evalueringen. Disse sager kan fortsat tages op i forskellige FN-fora. Evalueringen konstaterer, at der har været vanskeligheder med at sikre opmærksomhed omkring ulighed mellem kønnene og anbefaler, at Danida gentænker sin tilgang med henblik på at revitalisere operationelle anstrengelser for at støtte og forbedre kvinders rettigheder.

Evalueringen anbefaler derudover et større fokus på fleksible og adaptive tilgange i bevillingen af udviklingsbistand. Sådanne design- og programmeringstilgange kan være relevante og hensigtsmæssige i mange lande, inklusiv skrøbelige stater, men det er samtidigt vigtigt at sikre strategisk fokus og indflydelse, dvs. effektiv resultatorientering. Vanskelighederne forbundet med udfasningen af udviklingsbistand er også noteret i evalueringen. Som det har været fremhævet i andre studier, er det vigtigt at sikre en rimelig allokering af tid og ressourcer til at støtte exitprocesser.

Da Danida Business Finance vil fortsætte med at spille en rolle i udviklingen af vedvarende energi i Bolivia, indeholder evalueringen en anbefaling angående støtte til opbygning af tilstrækkelige nationale kapaciteter og rammebetingelser. Indledende investering i vedvarende energi bør understøttes af monitoring af fremgang og resultater.

Den todelte tilgang med at arbejde med både statslige og ikke-statslige (civilsamfund) aktører og interessenter er nyttig og kan sandsynligvis bruges andetsteds. Således, som evalueringen indikerer, vidner rækken af involverede partnere i de forskellige sektorprogrammer siden 1990'erne om værdien af pluralistiske og rettighedsbaserede tilgange til udvikling.