

Partnerlandstrategi for Mali

Arbeidet med partnerlandstrategiene startet i kjølvannet av Stortingets behandling av St. Meld. 17 (2017-2018) Partnerland i utviklingspolitikken (Partnerlandsmeldingen) i desember 2018. Formålet med strategiene er å legge et langsiktig og forutsigbart rammeverk til grunn for utviklingen av samarbeidet med partnerlandene og dermed sikre gode og varige resultater av innsatsen. Dette ligger fast.

Målet for samarbeidet er å bidra til en inkluderende bærekraftig utvikling i partnerlandene i tråd med bærekraftsmålene. Målet om at ingen skal utelates står sentralt. Samarbeidet med partnerlandene skal ta utgangspunkt i landets nasjonale planer og målsettinger, og i Norges utenriks- og utviklingspolitiske prioriteringer. En betydelig andel av norske bistandsmidler går gjennom FN, globale fond og multilaterale utviklingsbanker. Det er en prioritert oppgave å følge opp Norges multilaterale politikk, inkludert bidra til innspill og læring om hvordan de multilaterale organisasjonene fungerer samt styrke deres evne til å bistå vertslandet i oppfølgingen av bærekraftsagendaen.

Covid-19-pandemien har skapt en helt ny situasjon med særlige behov i utviklingsland. Dette er behov det er svært viktig å komme raskt i møte for å berge liv og begrense de langsiktige konsekvensene av pandemien. Derfor har betydelige bistandsmidler blitt omdisponert til tiltak for å møte konkrete utfordringer i forbindelse med pandemien, og tiltak som motvirker de negative konsekvensene covid-19-tiltak har hatt i land.

Pandemien rammer kvinner og barn hardt. Seksualisert og kjønnsbasert vold øker, tilgangen til helsetjenester og utdanning reduseres, og kvinners muligheter til å delta i økonomisk og politisk liv begrenses ytterligere. For et år siden ble det besluttet at halvparten av all norsk land-til-land bistand skal ha likestilling som hovedmål eller delmål. Å rette oppmerksomheten mot kvinner og jenters situasjon er enda viktigere nå.

Universell helsedekning (UHC) er en prioritering innenfor norsk innsats for global helse. UHC handler om å gi alle innbyggere tilgang til grunnleggende helsetjenester. Helseystemstyrking er avgjørende for å nå bærekraftsmålene. UHC vil også styrke lands evne til å oppdage og håndtere utbrudd av smittsomme sykdommer.

Pandemien fordyper eksisterende utfordringer innen områder som helse, utdanning, sosial og økonomisk utvikling i partnerlandene. Vi vil derfor videreutvikle partnerlandsstrategiene for på best mulig måte imøtekomme partnerlandenes behov.

1. Bakgrunn

Mali er en sårbar stat i en vedvarende konfliktsituasjon og er rangert som nummer 182 av 189 land på FNs levekårsindeks. Fattigdom, sosial og humanitær nød, eksklusjon og ulikhet, knapphet på naturressurser og svakt styresett gir oppslutning om organisert kriminalitet, radikalisering og voldelig ekstremisme. Resultatet er økende usikkerhet, ustabilitet og konflikt.

Mali er gått fra å bli fremstilt som et foregangsland for demokratisk utvikling til å bli en destabiliserende faktor i regionen. Tuaregopprøret i 2012 for et selvstendig Nord-Mali («Azawad») ble raskt overtatt av tilbakevendte fremmedkrigere fra Libya og terrorister (herunder særlig Al-Qaida i Maghreb, AQIM). En fredsavtale med de viktigste opprørsgruppene i Nord-Mali ble inngått i 2015, men terroristene er fortsatt aktive. Den maliske stat har ikke kapasitet til å kontrollere hele territoriet, ei heller til å levere grunnleggende sosiale

tjenester. Urolighetene har fått fotfeste i Sentral-Mali, der man i økende grad ser ressurskonflikter langs etniske skillelinjer. Grensene mot nabolandene er svært porøse, og terrorgruppene har også spredt seg til naboland i regionen. Kriminelle nettverk og terrororganisasjoner som opererer på tvers av landegrenser truer befolkningen og statlige myndigheter i hele Sahel. Menneskesmugling legger til rette for omfattende migrasjon som øker presset både internt og på naboland.

Politisk er den maliske statsdannelsen inne i en avgjørende fase. Grunnlovsreform, desentralisering og gjennomføring av valg, herunder særlig regionale valg etter innføring av nye desentraliserte maktstrukturer, utgjør sentrale punkter i implementeringen av fredsavtalen. Valg til ny nasjonalforsamling er utsatt i påvente av region-, grunnlovs- og valgreform.

Mali er svært utsatt for tørke, uforutsigbart nedbørsmønster, flom og sandstormer. Klimaendringene forsterker dette og er en driver bak økonomisk og sosial sårbarhet i rurale strøk. Kvinner og barn er mest sårbare og rammes hardest, dernest rammes samhold og motstand mot konflikt i lokalsamfunn og mellom etniske grupper. Med mindre Mali og det internasjonale samfunn lykkes med tiltak for klimatilpassing, vil situasjonen få store konsekvenser for fremtidig økonomisk vekst, stabilitet og menneskers dagligliv. Majoriteten av befolkningen bor på landsbygda og er sysselsatt i landbruket. Klimaendringene har medvirket til matusikkerhet, under- og feilernæring og humanitær nød som har rammet deler av landet de siste årene.

Om lag halvparten av Malis befolkning på 19 millioner lever under fattigdomsgrensen. Landet har årlig økonomisk vekst på om lag fem prosent, men rikdommen er svært ulikt fordelt og skatteinntektene utgjør kun om lag 15 prosent av BNP. Samtidig er Mali med mer enn seks fødte barn per kvinne blant landene i verden med høyest fødselsrate. Nærmere halvparten av befolkningen er under 15 år, og etter FNs befolkningsframskrivninger vil befolkningen dobles hvert tjuefemte år. Dette øker presset på allerede knappe ressurser, samtidig som 300 000 jobber må skapes hvert år for å gi nåværende og fremtidige ungdomskull innpass på arbeidsmarkedet. Grunnet sikkerhetssituasjonen stenges stadig flere skoler, særlig i den urolige Mopti-regionen. Mer enn 2 millioner barn i skolealder har ikke tilgang på utdanning.

Norges engasjement

Norges engasjement i Mali er forankret i Malis nasjonale utviklingsplan for bærekraftig utvikling i perioden 2019-2023 og Norske utenriks- og utviklingspolitiske styringsdokumenter. Disse styringsdokumentene inkluderer «Strategi for norsk innsats i Sahel-regionen 2018-2020» (2018), som konkretiserer og operasjonaliserer føringene fra «Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk» (Meld. St. 36 (2016-2017)), «Felles ansvar for felles fremtid. Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk» (Meld. St. 24 (2016-2017)), «Partnerland i utviklingspolitikken» (Meld. St. 17 (2017-2018)) og «Strategisk rammeverk for norsk innsats i sårbare stater og regioner» (2017), samt «Strategi for norsk humanitær politikk» (2018). Andre viktige styringsdokumenter inkluderer MR-meldingen (Meld. St. 10 (2014-2015)), handlingsplan for kvinners rettigheter, handlingsplan for kvinner fred og sikkerhet, ytringsfrihetsstrategien samt handlingsplan for bærekraftige matsystemer i norsk utenriks- og utviklingspolitikk. Ny strategi og nytt bistandsprogram rettet mot moderne slaveri, som forventes lansert i 2020, vil også utgjøre en del av dette rammeverket.

Utviklingen i Mali og Sahel får stadig større betydning for Europa. Norsk innsats skal bidra til positiv utvikling og fattigdomsbekjempelse i Mali med det formål å bygge motstandsdyktige samfunn og redusere potensielle sikkerhetstrusler. Utenriks- og sikkerhetspolitiske hensyn står

sentralt, samtidig som FN's bærekraftsmål ligger til grunn for vårt utviklingsengasjement. Norsk innsats for stabilisering i regionen skal legge grunnlag for langsiktig utviklingsinnsats og fredsbygging. Vårt militære engasjement og politibidrag til Minusma er etterspurte bidrag til sikkerhetssektoren. Norge medvirker også til militær kapasitetsbygging i Mali.

Likeledes er styrking av sentrale sektorer som landbruket samt statlige basistjenester avgjørende for stabilisering og demping av den negative sikkerhetsutviklingen i Sentral- og Nord-Mali. For å svare på disse utfordringene, konsentreres norsk innsats rundt tiltak innen klimasmart landbruk/matsikkerhet, utdanning og fred, forsoning og stabilisering. Dette er sektorer der Norge gjennom frivillige organisasjoner og forskningsmiljøer samt FN-systemet har vært engasjert siden 1980-tallet. De tverrgående hensyn i norsk utviklingspolitikk – menneskerettigheter, kvinners rettigheter og likestilling, klima og miljø samt antikorrupsjon – vil ligge til grunn for hele vår innsats.

2. Strategiske mål og prioriterte innsatsområder

Norge har følgende fire strategiske mål:

1. Ressursforvaltningen og tilpasningen til klimaendringer er forbedret i Mali

Bærekraftsmål 1 – Utrydde fattigdom, 2 – Utrydde sult, 3 – God helse, 4 – God utdanning, 6 – Rent vann og gode sanitærforhold, 8 – Anstendig arbeid og økonomisk vekst, 12 – Ansvarlig forbruk og produksjon, 13 – Stoppe klimaendringene og 15 – Liv på land.

Prioriterte innsatsområder:

- Tilpasning til konsekvensene av klimaendringer er forbedret, og har bidratt til mer klimarobust landbruk, styrket matsikkerhet, økonomisk utvikling og inkludering samt jobbskaping.
- Ressursforvaltningen er styrket, med særlig fokus på bærekraftig og inkluderende økonomisk aktivitet samt å forebygge ressurskonflikter.
- Effektiv humanitær støtte har bidratt til å motvirke sult, redde liv og lindre nød.

Norsk utviklingsinnsats i Mali er bygget opp langs flere spor som er avhengige av og forsterker hverandre. Klimatilpasning innen landbrukssektoren, som sysselsetter den store majoriteten, står sentralt for å bedre levekår, skape jobber og økonomisk vekst, samt forebygge ressurskonflikter og redusere fremtidige humanitære behov. Utvikling og storskalaimplementering av ny teknologi samt mer motstandsdyktige og næringsrike korntyper og grønnsaker vil kunne øke produktiviteten i landbruket betraktelig. Jobbskaping og utvikling av privat sektor samt eksport vil også måtte skje i tilknytning til primærnæringene.

Styrket ressursforvaltning vil være viktig for at flere skal få ta del i Malis videre økonomiske utvikling samt for å forebygge konflikter. Malis nasjonale klimastrategi vektlegger skog, vann, energi og landbruk som satsingssektorer for nasjonale klima- og miljøtiltak, som i stor grad dreier seg om tilpasning til klimaendringene. Dette er nøkkelsektorer for matsikkerhet, økonomisk utvikling, jobbskaping og fattigdomsbekjempelse.

Bedre klimatilpasning og mer klimarobust landbruk vil redusere befolkningens avhengighet av matvarehjelp. Behovet for humanitær bistand har økt i Mali, og nye behov kan oppstå på kort varsel. Det er avgjørende at hjelpen gis så effektivt og fleksibelt som mulig. Det er samtidig viktig å tenke helhetlig om samspillet mellom humanitær innsats, utviklingsbistand og stabiliseringsinitiativer. På lang sikt vil utvikling, fred og stabilisering

avhenge av hvorvidt en klarer å skape vekst og økonomiske muligheter for den stadig voksende unge befolkningen.

2. Flere barn, særlig jenter, har tilgang på kvalitetsutdanning i Mali

Bærekraftsmål 4 – God utdanning, 5 – Likestilling mellom kjønnene og 10 – Mindre ulikhet.

Prioriterte innsatsområder:

- Tilgangen til grunntutdanning av god kvalitet har økt i hele Mali.
- Et større antall jenter har tilgang på kvalitetsutdanning.
- Flere barn og unge, inkludert barn med funksjonsutfordringer og andre sårbare grupper, som har falt ut av skolen har fått et tilpasset opplæringstilbud.

Seks av ti voksne maliere kan i dag ikke lese eller skrive, og rett til god utdanning, særlig for jenter, fremstår derfor som et nøkkelement for å skape bærekraftig, inkluderende utvikling og stabilitet i landet. Det er også svært viktig at den norske innsatsen er innrettet mot å sikre at de aller mest sårbare gruppene får ivaretatt sine rettigheter. Mali mangler kvalifiserte lærere, og særlig på landsbygda er det få utdannede lærere. Vold og konflikt har i tillegg forårsaket at mange skoler er blitt stengt. For at Malis raskt voksende befolkning, og et større antall kvinner, skal kunne bidra til økonomisk vekst og ha mulighet til å delta i en digital samfunnsutvikling må et større antall unge gjennomføre et skoleløp.

3. Væpnede konflikter i Mali er dempet og/eller forebygget

Bærekraftsmål 5 – Likestilling mellom kjønnene, 16 – Fred og rettferdighet og 17 – Samarbeid for å nå målene.

Prioriterte innsatsområder:

- Nasjonalt og regionalt eierskap til fredsprosessen er styrket, herunder gjennomføring av fredsavtalen fra 2015.
- FNs posisjon i Mali som en ledende aktør innenfor konfliktløsning og fredsbevaring er styrket.
- Fredsprosessene er mer inkluderende og kvinners deltakelse styrket, i tråd med sikkerhetsresolusjon 1325 om kvinner fred og sikkerhet.

Det er avgjørende at partene holder seg til de forpliktelsene de påtok seg gjennom fredsavtalen fra 2015 (Algers-avtalen). I 2019-20 planlegges flere reformprosesser som er direkte knyttet til gjennomføring av avtalen. Sterkere nasjonalt eierskap til disse prosessene blir viktig for å skape oppslutning og tillit til fredsavtalen.

Norge anser at FN og Minusmas nærvær og rolle i implementering av fredsavtalen er avgjørende for å sette Mali på sporet mot varig fred og utvikling. Store deler av Norges bidrag til Mali er kanalisert gjennom FN. Dette skal medvirke til å styrke FNs posisjon og tilliten til Minusma i befolkningen og innen regjeringen.

Norge støtter regionale sammenslutninger som G5-Sahel, som også mottar betydelige bidrag fra det internasjonale samfunn, med særlig fokus på å styrke bevisstheten rundt menneskerettigheter. Involvering i landenes egne initiativ på nasjonalt og regionalt nivå styrker muligheten for å påvirke slik at landene tar større eierskap og ansvar for prosesser og implementering av tiltak.

Inkludering og forankring innebærer at kvinner må få en tydeligere og mer selvstendig rolle i oppfølgingen av fredsavtalen. Mali er satsingsland for norsk innsats innen kvinner, fred og sikkerhet (KFS). En egen strategi for dette er utarbeidet i 2019. I samarbeid med bl.a. UN Women vil Norge støtte implementeringen av Malis nasjonale handlingsplan for 1325. Oppfyllelse av KFS-agendaen er en forutsetning for å nå bærekraftsmålene og anses samtidig som avgjørende for fredsavtalens forankring i bredere befolkningslag.

4. Samfunnsutviklingen i Mali er mer fredelig, demokratisk og inkluderende

Bærekraftsmål 5 – Likestilling mellom kjønnene, 10 – Mindre ulikhet, 16 – Fred og rettferdighet og 17 – Samarbeid for å nå målene.

Prioriterte innsatsområder:

- Politiske reformer har ført til at det maliske demokratiet og rettsstaten er styrket.
- Forsvaret av menneskerettigheter, særlig kvinners rettigheter, og det uavhengige sivilsamfunnet er styrket.
- Kampen mot korrupsjon og organisert kriminalitet er intensivert og institusjoner i sikkerhets- og justissektoren er styrket.

Politisk og sikkerhetsmessig stabilitet er i det store og hele tuftet på *tillit* til det politiske systemet. Tillit styrkes gjennom sterkere, transparente, rettferdige og mer effektive institusjoner. I deler av landet er terrorgrupper en konkurrerende og mer effektive tjenesteyter enn staten. Mali står midt i en grunnlovsreform, desentralisering er en viktig del av fredsavtalen og landet skal gjennomføre både regionale og nasjonale valg. Samtidig er overholdelse av menneskerettighetene, både for sivile og militære myndigheter, en forutsetning for å skape tillit og legitimitet. Styrking av sivilsamfunnsorganisasjoner er videre viktig for å ansvarliggjøre myndighetene – og for å fasilitere økt deltakelse og eierskap til sentrale reformprosesser. Styrking av rettsstaten og offentlige myndigheters legitimitet er avgjørende i bekjempelse av terror, alle former for organisert kriminalitet og korrupsjon. En styrket og mer rettferdig offentlig ressursforvaltning vil dessuten være konfliktforebyggende.

2. Virkemidler for norsk innsats

Politisk dialog samt bi- og multilateral utviklingsbistand er hovedvirkemidler for Norges engasjement i Mali. Gitt Malis betydning for den utvidede Sahelregionen er samarbeid med regionale organisasjoner og sammenslutninger og god koordinering med andre utviklingspartnere sentralt.

Opprettelsen av ambassade i Bamako i 2017 har bedret forutsetningene for en bred *politisk dialog* med maliske og regionale myndigheter samt andre grupper. Vår dialog med lokale styresmakter omfatter status for implementering av fredsavtalen, politisk- og sikkerhetsmessig utvikling, humanitær- og menneskeretts situasjonen, nasjonale utviklingsplaner og norsk utviklingsinnsats, ressursforvaltning samt globale spørsmål, herunder betydningen av global orden og et sterkt og effektivt FN. Innsats for forsoning og dialogprosesser realiseres gjennom diplomati, multilaterale kanaler og støtte til relevante forsoningstiltak. Norges eventuelle medlemskap i FNs sikkerhetsråd i perioden 2021-22 blir et viktig instrument for å forankre bredere internasjonal støtte til fortsatt stabilisering og implementering av fredsavtalen.

FN-systemet er en hovedkanal for norsk innsats innen både utvikling, godt styresett, fred og forsoning og stabilisering. Norsk militært engasjement og politibidrag til Minusma utgjør et viktig bidrag til sikkerhetssektoren. Bilateral bistand er ressurskrevende og der det er

hensiktsmessig vil norsk støtte søkes kanalisert gjennom effektive mekanismer med god risikohåndtering, eksempelvis FNs Trust Fund og IFCs privat sektorfond. Andre viktige globale mekanismer inkluderer Education Cannot Wait (ECW) og Unescos utdanningssatsning. Gjennom FN-systemet skal Norge engasjere seg for styrket giverkoordinering med sikte på å maksimere resultatene av den samlede innsatsen. Hvordan FN-reformene implementeres og gjennomføres er av interesse. Norge må påvirke og bidra til at FN leverer som vi forventer.

Videre er lokalt sivilt samfunn og norske frivillige organisasjoner viktige samarbeidspartnere innen klimasmart landbruk/matsikkerhet, utdanning og fred, forsoning og stabilisering. Flere av disse har vært engasjert i Mali i flere tiår og bidrar med svært viktig ekspertise, erfaring, kontekstforståelse og nettverk.

Norge skal være en langsiktig partner innenfor utvalgte sektorer i Mali. Gjennom vårt langvarige samarbeid innen anvendt forskning med norske forskningsinstitusjoner, maliske forskningsinstitusjoner og partnere, norske frivillige organisasjoner og lokalt sivilt samfunn samt privat sektor er det allerede utviklet lovende teknologi og effektive metoder for mer produktivt, næringsrikt og robust landbruk for å imøtegå konsekvensene av klimaendringene, styrke matsikkerheten og bidra til jobbskaping og økonomisk vekst. Innsats for å implementere, oppskalere og videreutvikle disse teknologiene og metodene vil prioriteres fremover, i tråd med handlingsplanen for bærekraftige matsystemer. Samtidig vil effektiv, koordinert og prinsipiell humanitær bistand være avgjørende for å møte umiddelbare behov.

Vi vil også fortsette å støtte tiltak for å styrke myndighetenes bestrebelser for demokratiske institusjoner, åpenhet, forsamlings-, ytrings-, tros- og organisasjonsfrihet. Dette gjør vi blant annet gjennom bidrag til rettfærdig gjennomføring av valg, gjenoppbygging av rettstaten i Nord- og Sentral-Mali, samt i praktisk samarbeid og dialog om hvordan denne skal gjennomføres.

Utdanningssatsingen vil også videreføres på høyt nivå gjennom globale aktører som Det globale partnerskapet for utdanning (GPE) og Unicef, samt gjennom sivilt samfunnsaktører.

Norsk militært engasjement og politibidrag til Minusma utgjør et viktig bidrag til sikkerhetssektoren. Ytterligere bidrag på dette området kan bli aktuelt og bør sees i lys av det totale norske engasjementet.

Ambassaden vil, innenfor de prioriterte satsingsområder, i samråd med Norad og relevante kompetansemiljøer (forskning, forvaltning, privat sektor) søke i større grad å inkludere kunnskaps- og kompetanseutveksling i utviklingssamarbeidet.

3. Risikovurdering

Utfordringer knyttet til klimaendringer, sikkerhetsmessige- og politiske rammebetingelser og korrupsjon både i Mali og Sahel-regionen utgjør betydelige risikofaktorer for prosjekter og initiativ. Dette er forhold vi søker å bekjempe gjennom vår innsats i Mali. Det vil imidlertid ikke være mulig å eliminere all risiko, og norsk innsats i Mali fordrer betydelig risikovillighet. Det er til tross for dette sannsynlig at kostnaden ved *ikke* å engasjere seg vil være større, både hva angår oppfyllelse av bærekraftsmålene og for nasjonal, regional og europeisk sikkerhet. Ved aktiv og hensiktsmessig bruk av evalueringer og annen relevant rapportering er det mulig å lære av tidligere utfordringer og videreføre god praksis.

Politisk eierskap hos landets myndigheter er avgjørende for å lykkes med majoriteten av innsatsen. Diplomatsk påvirkningsarbeid, og bidrag til et sterkere sivilt samfunn som kan fronte enkeltsaker, er viktig for å sikre dette eierskapet.

Norske utsendte og gjennomføringspartnere opererer i en krevende sikkerhetssituasjon. Sikkerhetssituasjonen i Sentral- og Nord-Mali er uoversiktlig og gjør det utfordrende å nå fram med hjelp til de mest sårbare. Risikoen søkes begrenset gjennom utveksling av informasjon og risikoanalyser med samarbeidspartnere på alle nivåer

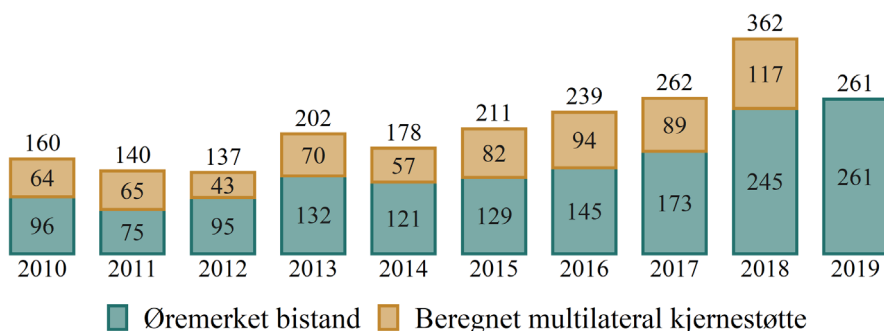
Risikoen for korrupsjon søkes redusert ved å bruke ulike kanaler for norsk innsats (FN-systemet, sivilsamfunnsaktører, multilaterale/globale ordninger) samt gjennom andre store givere. I tillegg vil ambassaden drive tett oppfølging av partnere og prosjekter såfremt sikkerhetssituasjonen tillater det. CMI U4 er en partner i arbeidet med bevisstgjøring om korrupsjon.

Ved å konsentrere bistanden til færre, større og flerårige utviklingsprosjekter med etablerte og pålitelige partnere styrkes utenriktjenestens kapasitet til å drive aktiv risikostyring. Endring i politiske rammebetingelser ved ikke-konstitusjonell regimeendring, eller betydelige endringer i myndighetsorganer som vanskeliggjør videreføring av planer og avtaler, er risiko som er moderat og må tolereres, men søkes minimert gjennom analyse og giverkoordinering.

Vedlegg: Norsk bistand til Mali

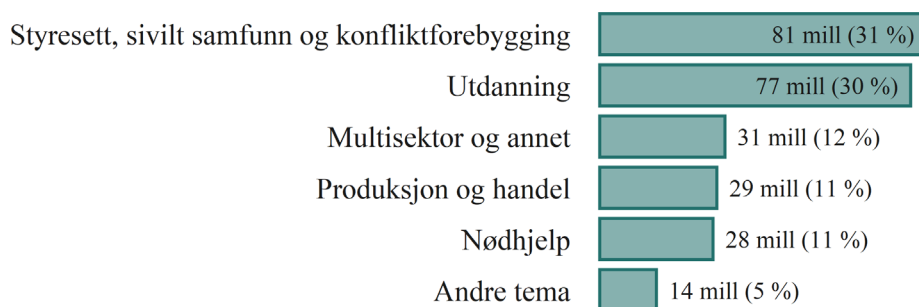
I 2019 utbetalte Norge 261 millioner kroner øremerket bistand til Mali gjennom bilaterale og multilaterale kanaler. I tillegg viser beregninger at landet har mottatt bistand fra norsk kjernestøtte til multilaterale organisasjoner¹. 2019-beregninger er ikke tilgjengelige per i dag.

Bistand til Mali, 2010-2019. NOK mill.

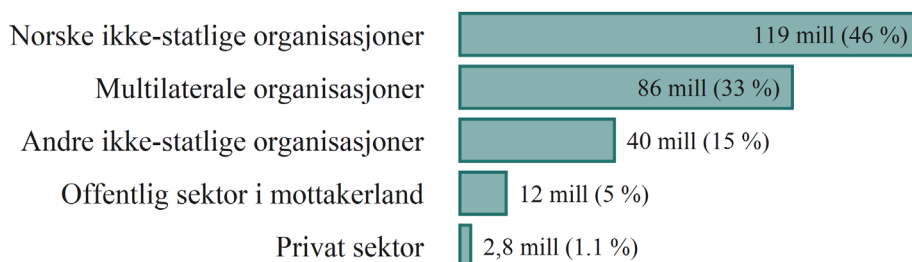


Norsk øremerket bistand i 2019

Tematisk fordeling, øremerket bistand til Mali i 2019



Type partner, øremerket bistand til Mali i 2019



¹ Beregnet norsk multilateral kjernestøtte til Mali i perioden 2010-2018 er beregnet av OECD Development Co-operation Directorate (DCD). Beregnet multilateral kjernestøtte er basert de multilaterale organisasjonenes forbruk av kjernestøtte til mottakerland.