



# Demokratistøtte gjennom FN

## Oppsummering: Mosambik landrapport

### Evalueringsavdelingen i Norad

Evalueringsavdelingen har ansvaret for å planlegge og kvalitetssikre uavhengige evalueringer av aktiviteter finansiert over det norske utviklingsbudsjettet. Evalueringene dokumenterer resultater i utviklingssamarbeidet, samler erfaringer for læring og er informasjonskilde for myndighetene og den norske offentlighet.

Dette sammendraget presenterer de viktigste funn, konklusjoner og anbefalinger i en evalueringsrapport. Hensikten er å gjøre evalueringresultatene lettere tilgjengelige.

Hovedrapport og landrapporter er tilgjengelige på <http://www.norad.no/no/resultater/publikasjoner/evalueringer>.

### Democracy Support through the United Nations

Evalueringen er gjennomført av Scanteam i samarbeid med Overseas Development Institute (UK), Stockholm Policy Group (Sverige) og Nord/Sør-konsulentene.

**I Mosambik bidro mediestøtten til å styrke mangfold, folkets tilgang til informasjon og ytringsfriheten. Dette gjelder særlig støtte til radiovirksomhet. Resultatene av støtte til trykte medier var derimot mindre vellykket.**

### Bakgrunn og formål

Mosambik er et av seks land der norsk støtte til demokratiutvikling gjennom FN-systemet har blitt evaluert. Formålet med evalueringen var å belyse resultatene av den norske demokratistøtten i et utvalg land, vurdere norske beslutningsprosesser, gi anbefalinger om fremtidig norsk støtte til demokratiutvikling og gi råd om norske posisjoner vis-à-vis relevante FN-organisasjoner.<sup>1</sup>

Norge støttet utviklingen av frie medier i Mosambik gjennom FNs utviklingsprogram og FNs organisasjon for utdanning, vitenskap, kultur og kommunikasjon fra 1998 til 2006. Norge var en betydelig giver og bidro med totalt 37,2 millioner kroner.

I 1992 inngikk det marxistiske regjeringspartiet FRELIMO og den antikommunistiske opprørsbevegelsen RENAMO en fredsavtale, som markerte overgangen fra en 15 år lang periode med voldelig borgerkrig til fred i Mosambik. Landet var blant de fattigste i verden, og infrastrukturen var svært nedkjørt. Media var for en stor del statlig kontrollert og begrenset til hovedstaden og noen få andre byer. Flerpartivalg ble holdt i 1994.

Medieprosjektet i Mosambik hadde som hovedmål å bidra til demokratiutvikling gjennom støtte til uavhengige og frie medier. Prosjektet skulle styrke innhold og drift av trykte medier og lokalradio og bidro med kompetanseheving, infrastruktur og innkjøp av utstyr. Støtten gikk i hovedsak til private, men også statlige medier. Det ble lagt vekt på å bygge opp og styrke medier som opererte utenfor de store byene. Bruk av lokale språk skulle gjøre mediene tilgjengelig for de delene av befolkningen som ikke snakker portugisisk. Prosjektet ønsket videre å styrke kvinners rolle i media.

<sup>1</sup> Evalueringens hovedrapport inneholder funn og konklusjoner på tvers av landstudier. Den er oppsummert i et eget informasjonsflak. Se <http://www.norad.no/no/resultater/publikasjoner/evalueringer/publikasjon?key=284256>.

## Konklusjoner og funn

### Hovedkonklusjoner

1. Mediestøtten blir karakterisert som en suksess som har styrket sentrale medieaktører, bidratt til bedre tilgang til informasjon og økt ytringsfriheten. Det er imidlertid vanskelig å dokumentere i hvilken grad de positive resultatene følger direkte av prosjektet eller om andre faktorer også har spilt inn.
2. Mediestøtten har også hatt positive ringvirkninger på andre områder som andel kvinner i media, tilgang til rettsapparatet, et styrket sivilsamfunn, arbeid med menneskerettigheter og støtte til demokratiske valg.
3. Nøkkelen til suksess lå i faktorer som fred og stabilitet, et politisk og juridisk rammeverk i favør av et sterkere og mer pluralistisk media, en tradisjon for kritisk journalistikk, dedikerte og flinke prosjektansatte, fleksible og positive myndigheter og givere med et langsiktig fokus.
4. FN var den eneste mulige kanalen for mediestøtten da prosjektet ble satt i gang. Studien fremholder imidlertid at i dag ville ikke FN nødvendigvis være den mest relevante partneren i arbeidet med å støtte utviklingen av frie medier i Mosambik.

### Hovedfunn

I Mosambik har mediestøtten bidratt positivt til mangfold i medielandskapet og styrket medias relevans og rolle i utviklingen av demokratiet. Prosjektet har bidratt til økt tilgang til informasjon og større ytringsfrihet.

Prosjektet vurderes som svært relevant i en tid der de frie mediene på alle måter sto svakt. Det fantes for eksempel svært få radiostasjoner utenfor de større byene, og prosjektet vektla i økende grad å støtte etablering av radiostasjoner på landsbygda. Resultatene av støtten til trykte medier vurderes som mindre vellykket. Aviser og andre trykte medier er fremdeles svake både når det gjelder drift, administrasjon og journalistisk produksjon.

Gjennom prosjektet har åtte lokale radiostasjoner blitt etablert og ytterligere fem har blitt styrket. Radiostasjonene har bidratt til større folkelig deltakelse og engasjement. De har spilt en viktig rolle i forbindelse med valg, der de har bidratt til å bringe den politiske debatten og informasjon om valget ut til lokalsamfunnene. Radiostasjonene har holdt diskusjoner og tatt opp temaer som økt kvinnelig tilstedeværelse i mediesektoren, kvinners deltakelse i lokalsamfunnet, helseaspekter inkludert hiv/aids, utdanning, jordbruk og negative aspekter ved lokale tradisjoner, for å nevne noe. Bruken av lokale språk har vært en viktig faktor for å nå ut til store deler av befolkningen.

Godt samarbeid mellom de involverte partene og et velfungerende prosjekt-kontor med en sterk ledelse og godt kvalifiserte ansatte bidro positivt til resultatene. Opplæring av medieansatte i stor skala, men med en skreddersydd tilnærming og den forutsigbare, langsiktige støtten fra giverne fremheves som særlige styrker.

Den største enkeltfaktoren som har bidratt til de gode resultatene, ligger imidlertid i følge studien i de ytre rammebetingelsene. Det faktum at den blodige borgerkrigen endte med en inkluderende fredsavtale og en sterk og stabil demokratiseringsprosess, la et godt grunnlag for den positive utviklingen innen mediesektoren. Det generelle politiske klimaet har vært positivt for prosjektet, mens de økonomiske rammebetingelsene, mangelfull infrastruktur og en svak journalist-utdanning har bidratt negativt.

### Norske beslutningsprosesser

Beslutningen om å støtte medieprosjektet i Mosambik var for en stor del basert på ambassadens ønske om å styrke de gryende frie media i landet. Norge hadde ingen formell strategi for mediestøtte ved oppstarten av støtten. Først i 2003 ble UD's retningslinjer for støtte til frie medier i utviklingsland utarbeidet.

I tillegg til engasjement for sektoren hadde ambassaden tilgang til faglig rådgivning på mediefeltet gjennom kontakter ved Universitetet i Oslo. Norge var også engasjert i diskusjonene som ledet frem til prosjektets utforming.

FNs sterke rolle og tidligere erfaring med mediestøtte bidro til at Norge valgte FNs utviklingsprogram og FNs organisasjon for utdanning, vitenskap, kultur og kommunikasjon som kanal for sin støtte. Norge var den største av seks givere som støttet prosjektet.

#### *FN som kanal*

Støtte til media var et politisk sensitivt tema i Mosambik i tiden rett etter den langvarige borgerkrigen. På grunnlag av dette hevder studien at FN var den eneste alternative kanalen for støtte til denne sektoren.

Initiativet til prosjektet kom fra FNs organisasjon for utdanning, vitenskap, kultur og kommunikasjon sitt hovedkontor i Paris. Ved prosjektets oppstart hadde organisasjonen mange ubesatte stillinger ved Maputo-kontoret, og bemanningsproblemene forsinket prosjektprosessen og skapte usikkerhet.

Ettersom FNs utviklingsprogram hadde en mer solid institusjonell tilstedeværelse, var det denne organisasjonen som var avtalepartner for myndighetene. I prosjektforberedelsene bidro FNs utviklingsprogram konstruktivt til å løse konflikter og sikre at prosjektets prioriteringer var i overensstemmelse med det som var avtalt. FNs utviklingsprogram sin ledelse og ansatte vurderes som proaktive og effektive i håndteringen og oppfølgingen av prosjektet.

FNs organisasjon for utdanning, vitenskap, kultur og kommunikasjon ansees som en betydelig svakere institusjon. Maputokontoret har blitt kritisert for å

være byråkratisk og mangle entusiasme for mediesektoren. Organisasjonen har fått kritikk for utbredte forsinkelser og mangelfull oppfølging. Ved enkelte anledninger var FNs organisasjon for utdanning, vitenskap, kultur og kommunikasjon nødt til å få klarert saker ved sitt hovedkontor i Paris, noe som ofte tok svært lang tid. Den faglige støtten fra hovedkontoret ble ellers ansett som konstruktiv og meningsfull, mens Maputokontoret hevdes ikke å ha spilt noen sentral rolle for prosjektet.

Siden nedleggelsen av prosjektet i 2006 har situasjonen i mediesektoren i Mosambik endret seg betydelig. Media i Mosambik har fortsatt store behov for rådgivningstjenester. Spørsmålet er om FN fremdeles er best skikket til å forvalte slike tjenester i et endret medielandskap. Evalueringen antyder at FNs organisasjon for utdanning, vitenskap, kultur og kommunikasjon har vist manglende forståelse for dagens mediebilde, og at organisasjonen ikke nødvendigvis vil være den mest relevante partneren for fremtidige tiltak på dette området.

#### **Norad**

Direktoratet for utviklingssamarbeid  
Norwegian Agency for Development Cooperation

Postadresse:  
Postboks 8034 Dep, NO-0030 OSLO  
Besøksadresse:  
Ruseløkkveien 26, Oslo, Norway

Tel: +47 22 24 20 30  
Fax: +47 22 24 20 31

postmottak@norad.no  
www.norad.no

ISBN: 978-82-7548-615-6  
Foto: Peter Martell/IRIN.